

UNIVERSITÉ DE PARIS - FACULTÉ DE DROIT

ASPECTS JURIDIQUES DE L'INDÉPENDANCE ESTONIENNE



THESE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 11 décembre 1937

par

GABRIEL HEUMANN



Président : M. de LAPRADELLE, professeur.

Suffragants : M. BASDEVANT, professeur.

M. SCILLE, professeur.

*La Faculté n'entend donner ni approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs.*

UNIVERSITÉ DE PARIS - FACULTÉ DE DROIT

ASPECTS JURIDIQUES DE L'INDÉPENDANCE ESTONNIENNE



THESE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 11 décembre 1937

par

GABRIEL HEUMANN



Président : M. de LAPRADELLE, professeur.

Suffragants : M. BASDEVANT, professeur.

M. SCELLE, professeur.

*La Faculté n'entend donner ni approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs.*



TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	5
 I PARTIE. PERIODE DE LA PERSONNALITE IMPAR- FAITE	
Chapitre I. Accession à la personnalité	35
Section I. Titre réel à la personnalité	38
Section II. Reconnaissance de facto	52
Section III. Antériorité du titre sur la reconnaissance	58
Chapitre II. L'Etat-Uni	63
Section I. Titre réel	63
Section II. Reconnaissance	76
Chapitre III. Guerre de Libération	84
Section I. Sa nature juridique au point de vue de l'Estonie	85
Section II. — de la Russie	87
Section III. — des états tiers	92
 II PARTIE. PERIODE DE LA PERSONNALITE IRREVO- CABLE	
Chapitre I. Le Traité de Tartu	109
Chapitre II. Les reconnaissances dites de jure	127
Chapitre III. Limitations à la pleine personnalité	135
Succession aux dettes	138
Protection internationale de la propriété	140
Formule d'état composé	149
Neutralité perpétuelle	157
Protection internationale des minorités	159
Liste des ouvrages cités	165
Liste des documents cités	167



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

I.

Il n'est pas de corps de doctrine où les traces du processus de la formation historique soient aussi perceptibles que dans le droit des gens. Cependant, discipline aujourd'hui complètement constituée, il ne nous est plus présenté que selon des méthodes toutes autres que celle de la succession chronologique dans l'apparition des principes qui avait présidé à sa formation. Or, l'influence de l'évolution générale de l'histoire sur la formation du droit international semble n'avoir rien perdu de son pouvoir générateur du fait d'une première cristallisation scientifique des résultats juridiques acquis. Tout fait historique d'une certaine importance continue à appeler à la vie un véritable microcosme juridique où les théories les plus diverses — méthodologiquement parlant — du droit des gens se trouvent désagrégées de leur ensemble scientifique, pour être regroupées selon le seul critère chronologique. Nous assistons ainsi à nouveau, à certains grands tournants de l'histoire, à un processus de la formation, par le plus pur hasard historique, d'un droit non encore compartimenté par la science.

La méthode de l'investigation juridique garde donc toujours son intérêt méthodologique de regroupement de notions. Un exemple, choisi parmi tant d'autres qu'offrait une époque aussi riche en situations juridiques nouvelles que la nôtre, celui de l'Estonie, va nous permettre de nous en convaincre en passant successivement en revue une série de problèmes du droit des gens et d'en examiner l'évolution dernière, sans adopter d'autre système de présentation que la simple succession dans le temps des faits historiques, générateurs des situations considérées. Les questions débattues seront classées sans souci aucun de scientisme juridique, la chronologie des événements présidant seule à l'examen de droit.

II.

Ces remarques préliminaires nous mènent aussitôt dans le cœur du sujet : la méthode chronologique d'un exposé juridique suppose, en effet, résolue la question préjudicielle du point de départ de l'évolution historique appelée à produire des effets de droit. En d'autres termes et pour passer de suite sur le terrain strict de notre sujet, il s'agit de savoir à quel moment précis le fait purement sociologique de la formation d'un état cesse d'être neutre au point de vue du droit international et devient générateur d'une situation que celui-ci est appelé à régir. Il est clair que si, d'une part, une méthode, aussi étrangère, en principe, à la science du droit que la méthode historique, peut y être employée utilement, il n'en reste pas moins vrai, d'autre part, qu'un exposé chronologique ne saurait s'appliquer à une étude de droit international que dans les limites que celui-ci pose lui-même à son domaine d'application. La question que l'on vient de poser revient donc à se demander à quel moment se place l'apparition d'une nouvelle personne de droit des gens, la personnalité constituant seule, en effet, le facteur décisif qui fait entrer le fait métajuridique de l'état dans la compétence du droit des gens. L'acquisition de la personnalité *jure gentium* — tel est le libellé précis de la question préjudicielle du point de départ de cette étude. Nous nous proposons, après l'avoir élucidée, de nous attacher à un exposé chronologique des problèmes de droit dont la formation de l'état estonien aura été la cause.

III.

La question de savoir à quel moment un agrégat étatique, même de droit constitutionnel, le devient aussi *jure gentium*, c'est-à-dire accède à la personnalité du droit international, est précisément l'une des plus controversées du droit international. Sans prétendre refaire ici un procès qui ne relève que de biais de notre sujet, ni même en donner un résumé tant soit peu complet, il nous apparaît que, pour les besoins de notre démonstration, la diversité des avis, assez déconcertante à première vue, puisse

s'accomoder d'une première classification des thèses en présence selon l'élément de fait adopté comme facteur décisif déterminant l'apparition de la personnalité. En effet, alors qu'une partie de la doctrine attache cette vertu à l'acte de reconnaissance comme état, d'autres auteurs, l'attribuent, au contraire, à un certain état de fait dont ils dérivent l'effet constitutif soit des exigences du droit rationel, soit d'une norme positive du droit des gens.

Après avoir rappelé l'essentiel de ces doctrines, nous tenterons un essai de synthèse, à l'aide d'une notion que nous espérons pouvoir dégager de ces explications.

IV.

Les doctrines qui font remonter le début de l'existence juridique des nouveaux membres de la communauté internationale à leur reconnaissance par les états antérieurement existants, connaissent aujourd'hui, après une éclipse due à la poussée des doctrines dites de droit naturel, un considérable regain de faveur, notamment sous la plume des auteurs italiens modernes. Reprenant la thèse jadis soutenue par Iellineck, voici comment s'exprime M. Cavaglieri (1) : « le droit international prend ses sujets tels quels, sans se préoccuper du processus sociologique de leur apparition qui est un *prius* pour lui. La notion de l'état précède nécessairement celle de droit international qui trouve dans la pluralité des états sa raison d'être. Il ne peut donc pas donner a *posteriori* une définition juridique de l'état et de sa formation qu'il doit, au contraire, supposer, puisque l'application de ses règles en dépend ». Les auteurs, poursuit M. Cavaglieri, qui prétendent que le droit international est compétent pour donner une définition de ses sujets se livrent à la recherche de pures questions de fait et érigent arbitrairement en principe ce que tel concours de circonstances aura le mérite de réunir sur la tête de l'état nouveau. Or, conclut l'auteur italien, aucun principe objectif fixant les conditions d'admission à la personnalité n'existe en

(1) Arigo Cavaglieri. « La situazione giuridica dello stato non-riconosciuto », dans *Rivista di Diritto Internazionale*, 1932, p. 305.

droit international actuel et la personnalité ne saurait donc s'y acquérir qu'en soussignant à l'ordre contractuel au moyen d'une reconnaissance.

Pour M. Anzilotti (1), le monopole de la vertu attributive de la personnalité que détiendrait la reconnaissance est la conclusion d'un syllogisme dont la définition de la personnalité et la source contractuelle du droit international sont les prémisses.

Voici le raisonnement :

1° La personnalité, dit M. Anzilotti, exprime une relation entre une entité et un ordre juridique déterminé ; on est personne dans la mesure où l'on est destinataire de normes juridiques.

2° Or, l'ordre juridique international ne se constitue qu'au moyen d'accords.

3° Une entité ne devient donc destinataire des normes de l'ordre juridique international qu'au moment où intervient ce premier accord qui est la reconnaissance.

On connaît les critiques, ordinairement adressées à la théorie que l'on vient de rappeler.

L'effet juridique d'accession contractuelle à l'ordre juridique du droit des gens est, en effet, subordonné lui-même à l'existence d'une règle antérieure donnant à l'accord des volontés une vertu obligatoire. Or, si l'ordre juridique international est de source exclusivement contractuelle, cette règle préexistante n'a pu être fondée, elle-même, que sur un autre accord de volontés. On tombe ainsi dans un cercle vicieux où tourne fatalement toute explication contractuelle des sources du droit.

En revanche, conclusion précieuse pour notre démonstration, — si on admet l'existence antérieure de la règle *pacta sunt servanda*, il semble que l'on admette implicitement, pour expliquer que l'état reconnu soit lié par le traité de reconnaissance, qu'il fût destinataire de cette règle dès avant le prétendu acte constitutif de sa personnalité.

(1) Cour de Droit International », trad. fr. de Gidel.

On a également fait valoir (1), que « l'idée de traité avec un être qui ne deviendra sujet de droit, capable de contracter, que par ce traité même » constituait une *petitio principii* « et de la pire sorte ».

Nous nous permettons d'ajouter à ces arguments, en quelque sorte classiques, que la doctrine de la vertu attributive de la reconnaissance aboutit à vider de son contenu une norme dont nous nous réservons de montrer le caractère de règle positive du droit des gens : le droit à la sécession. Ce droit serait, en effet, condamné à rester lettre-morte, car, s'adressant, par définition, aux états non-reconnus, comment ces états pourraient jamais s'en prévaloir, s'ils ne possèdent aucune personnalité du droit, des gens ? En revanche, s'ils bénéficient de cette règle et exercent ce droit, comment admettre qu'ils soient en dehors du droit ?

La position théorique des doctrines faisant remonter l'origine de la personnalité à la reconnaissance se révèle ainsi singulièrement fragile sur le terrain spéculatif lui-même. Il en va de même au point de vue pratique des inconvénients qui résultent de la relégation dans le métajuridique de toute la période de la formation de l'état antérieure à la reconnaissance.

1° Une première conséquence de l'absence de personnalité de l'état *nasciturus* est son irresponsabilité internationale. Ses rapports avec les personnes du droit des gens étant ainsi placés en dehors de toute réglementation juridique, on a pu dire avec raison (2) que l'une des parties en cause pourrait faire violence aux sujets de l'autre sans commettre une illégalité. Une action violente contre le territoire de l'état non-reconnu serait indifférente au point de vue du droit des gens. Cet état, enfin, ne se rendrait coupable d'aucun délit international en privant de leurs biens ou en faisant tuer les étrangers qui se trouveraient sur son territoire ou en occupant le territoire d'un autre état. Dans toutes ces hypothèses pratiques, dont l'importance est fort grande pour le sujet de cette étude

(1) Kelson. La naissance de l'Etat, dans *Revue de Droit International*, 1929, t. IV.

(2) Heilborn. « Grundbegriffe des Völkerrechts ».

la prise de position de l'école italienne est formelle : « le défaut de protection juridique, écrit M. Cavaglieri (1) peut avoir sans doute des conséquences fâcheuses. Mais leur constatation ne suffit pas à les empêcher. Une impérieuse exigence de la logique nous force à conclure que les actes des états anciens contre l'état nouveau, ou *vice-versa*, quelques fâcheux qu'ils soient au point de vue politique et humanitaire, sont indifférents à celui du droit international. Les actes antérieurs à la reconnaissance manquent d'appréciation juridique et ne sauraient se classer en licites et illicites. »

2° A côté de l'irresponsabilité internationale, il convient de mentionner la nullité internationale des actes de juridiction interne de l'état non-reconnu. Cette conséquence de son manque de personnalité, formellement contredite par des décisions de justice que nous nous réservons de citer (2) est cependant soutenue par M. Fritz Sander. (3)

3° Mentionnons, à titre de nouvelle conséquence, susceptible d'intéresser notre sujet, du déni de statut international à l'état non-reconnu, ce que l'on pourrait appeler la divisibilité de la personnalité. Il résulte, en effet, de la nature contractuelle de la reconnaissance que la personnalité du nouvel état ne lui est acquise que vis-à-vis de son co-contractant. De l'échelonnement des reconnaissances découle, par voie de conséquence, ce phénomène étrange qu'un nouvel état peut être personne du droit des gens à l'égard de certains états et non de certains autres.

4° L'absence du statut international produit, enfin, de multiples effets dans ce domaine de l'activité étatique qu'est l'exercice du *jus commercii*. Nous ne saurions mieux en donner l'idée, tout en gardant contact avec notre sujet qu'en citant les inconvénients qu'énumère le mémoire présenté, le 29 août 1919, par la Délégation Estonienne à la Conférence de la Paix. « La défense des droits des Estoniens à l'étranger, lisons-nous dans ce document, demeure pré-

(1) Recueil des cours de l'Académie de la Haye, t. 26, p. 348.

(2) *Infra*, p. 12.

(3) « Das Factum der Revolution und die Continuität der Rechtsordnung », dans *Zeitschrift für öffentliches Recht*, Vienne 1919, bl. 1.

caire et, au point de vue international, ceux-ci restent presque sans protection. Les biens des marins estoniens décédés à l'étranger ne peuvent pas être légalement transmis à leurs héritiers, faute de conventions nécessaires. Il est impossible à l'Estonie d'entrer dans l'Union Postale Universelle ou même de faire partie de la Croix-Rouge et, en général, d'adhérer aux traités, conventions et accords de caractère économique et technique généralement appliqués dans les relations internationales et dont il est fait mention à l'art. 282 du Traité de Paix. L'Estonie ne jouit d'aucune protection littéraire et industrielle. Le pavillon estonien n'ayant pas été reconnu d'une façon générale, les navires estoniens se trouvent sujets, en toutes occasions, à des mesures arbitraires pouvant aller jusqu'à la saisie du navire par les bâtiments de guerre des nations mal disposées en sa faveur. La reconnaissance des certificats de jaugeage n'est pas admise... »

Ainsi, les inconvénients pratiques du système reculant l'acquisition de la personnalité jusqu'au moment de la reconnaissance sont nombreux et délibérément négligés par les théoriciens du système qui estiment que « leur constatation ne suffit pas à les empêcher ». Et, cependant, la liste, déjà longue de ces inconvénients ne serait pas complète, sans la mention, à côté du défaut, en quelque sorte négatif, de refuser un statut, — du danger positif de l'accorder. Il résulte, en effet, de la nature attributive de la reconnaissance que sa vertu constitutive peut parfois opérer à l'encontre d'agréments étatiques dont rien ne justifie, en fait, l'admission au statut international. De là — la création, souvent dénoncée en droit international, d'états-fantômes, artificiellement érigés en personnes de droit des gens par une reconnaissance prématurée. Cette conséquence du système attributif, dont nous verrons maintes applications dans l'histoire de la personnalité de l'Estonie, s'inscrit avec autant de force au débit du système que le déni de justice qu'il oppose à l'état non-reconnu.

Il apparaît, dans ces conditions, que retarder l'acquisition de la personnalité jusqu'au moment où interviendra la ou les reconnaissances et expulser ainsi du domaine du droit des gens les situations

juridiques souvent compliquées, délicates et criant solution dont la formation d'un nouvel état est essentiellement la cause, — équivaut non seulement à un déni de justice ou à un abus de droit, mais encore à la méconnaissance de ce principe essentiel que le droit n'est pas un corps de doctrines figé et immuable, mais un ensemble de normes conçues en seule fonction des nécessités mouvantes de la réalité. Les situations dont la formation d'un état nouveau est la source par excellence appellent impérieusement des règles positives nouvelles ; refuser d'en tenir compte revient à entraver le développement normal du droit international.

Il y a plus : plusieurs décisions de justice existent qui témoignent d'un plus grand souci de réalisme et rompent délibérément avec le rigorisme excessif de la doctrine.

Un arrêt de la Cour Suprême des Etats-Unis (1) semble avoir reconnu le principe qu'un état, dès avant sa reconnaissance, possède une certaine compétence internationalement opposable, en maintenant, (affaire «Mc-Ilvaine viz. Coxes-Lessee»), contre un demandeur excipant de son inopposabilité à un sujet britannique, une loi sur la nationalité, votée par l'Etat de New-Jersey antérieurement à la reconnaissance des Etats-Unis par l'Angleterre.

Un arrêt du 5 octobre 1910 de la Cour Fédérale Suisse (2), renferme une formule plus explicite encore, « Même dans le cas, dit la cour, d'une autorité étatique dont l'existence ne serait pas fondée en droit international et que les autres états auraient expressément refusé de reconnaître, on doit assimiler ses actes internes à ceux émanant d'un gouvernement conforme au droit international. »

M. Verdross (3) cite, dans le même sens un autre arrêt, rendu, le 24 novembre 1920 par la Cour d'Appel de Milan. (4.)

Bien qu'on doive à la vérité de reconnaître que les décisions citées ne visent que les actes étatiques dits de compétence interne,

(1) Moore's International Law Digest, t. 3, p. 289, cité par Strupp, « Waerterbuch », Stichwort Mc-Ilvaine.

(2) Zeitschrift für Völkerrecht I, 280.

(3) Die Verfassung des Völkerrechtsgemeinschaft 1926, p. 131.

(4) Dans Foro Italiano 1921, 46, fasc. 5.

il s'en dégage l'impression que pour les diverses jurisprudences nationales l'état non-reconnu a cessé d'être un simple fait préjudiciel. Continuer, en présence de cet état acquis de jurisprudence, à dénier à l'ordre juridique international toute compétence pour la période historique antérieure à la reconnaissance du nouvel état, c'est non seulement aller à l'encontre de l'enseignement des faits, c'est encore revenir sur les progrès acquis en droit des gens.

Une dernière remarque s'impose, cependant, avant de se prononcer définitivement sur la vertu constitutive de personnalité de la reconnaissance. On croit, quelquefois, lever les objections que nous formulions et les inconvénients dont nous faisons état, en faisant appel à la notion de rétroactivité de la reconnaissance qui viendrait valider *post factum* les actes antérieurs à celle-ci.

Deux considérations permettent, toutefois, d'ignorer cet argument :

1° La rétroactivité est une conséquence logique de la nature déclarative d'un acte ; on ne voit pas comment la concilier avec le caractère attributif et créateur de la reconnaissance.

2° Un arrêt de la Cour Permanente de Justice Internationale (1) indique que la rétroactivité de la reconnaissance ne saurait remonter à une époque antérieure à la naissance elle-même du nouvel état. C'est l'état né, précise M. Erich (2) et non l'état *nasciturus* qui doit subir l'effet de la rétroactivité ou en profiter.

On voit par ces explications que l'exception tirée du prétendu effet rétroactif de la reconnaissance ne lève pas les objections soulevées par l'acquisition tardive de la personnalité, puisque, malgré la fiction à laquelle on fait ici appel, les actes antérieurs à une constitution définitive de la personnalité demeurent quand même au ban du droit.

Il faut donc conclure, en présence des objections théoriques que soulève la théorie de reconnaissance attributive et des résultats

(1) Arrêt n° 7. « Affaire relative à certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise. »

(2) Recueil de La Haye, t. 13.

iniques et incompatibles avec la pratique juridique moderne qu'en comporte l'application, à l'impossibilité de retenir le fait objectif de reconnaissance comme source unique de la personnalité du droit des gens.

IV.

Cela veut-il dire qu'il faille, désormais, considérer le fait historique de la formation de l'état nouveau comme comportant, *ipso facto*, acquisition, par cet état, de la personnalité internationale? On pourrait être, en effet, tenté, de raisonner de la façon suivante. La naissance et la mort de l'homme sont, sans doute, des faits qui relèvent de la biologie et non du droit. Mais l'ordre juridique traite ces phénomènes comme des conditions auxquelles il attache une conséquence de droit. La personnalité juridique ne serait donc qu'une simple traduction juridique de la personnalité réelle et ne saurait être refusée, ni même marchandée, à celle-ci. Il ne reste plus qu'à transposer ce raisonnement de l'individu (personne réelle de droit privé, par opposition à une personne morale) à l'état (considéré, par analogie, comme personne « réelle » de droit des gens, au rebours des personnes de droit des gens autres que les états, considérées comme personnes « morales ») et interpréter la personnalité de droit des gens comme une traduction juridique obligatoire du phénomène historique de la naissance d'un état nouveau.

On conçoit aisément, qu'une fois engagé dans cette voie, on puisse imaginer deux façons d'expliquer que fait historique ait conséquence de droit : on peut y voir soit une exigence de droit international rationnel ou objectif, soit une application d'une norme formelle du droit positif. De là — dualité, au sein de l'école libérale, entre une doctrine de droit naturel et une doctrine positiviste.

1° *Ecole de droit naturel*. Que doit-on entendre, tout d'abord par le fait historique de naissance qui serait générateur de personnalité? Il semble que l'on doive y voir une adjonction, à la qualité d'état sociologique, du facteur objectif de l'indépendance. Est-ce à dire qu'il doive y avoir dévolution automatique de la personnalité

à tel agrégat étatique qui s'en serait tenu à une proclamation d'indépendance platonique et ineffective? Ce serait tourner en ridicule la doctrine de droit naturel que de lui prêter de telles conceptions, voisines des pires abus des reconnaissances attributives, créatrices d'états fictifs. C'est, en effet, dans un cas de cette nature, mais où le divorce entre une volonté abstraite de souveraineté extérieure et l'ineffectivité absolue de cette volonté avait apparu particulièrement éclatant — cas de la Pologne et de la Tchécoslovaquie — que la pratique s'était instinctivement acheminée à l'expédient d'une reconnaissance comme nation, dans l'impossibilité manifeste de voir une personne réelle de droit des gens où il n'y avait qu'une affirmation de souveraineté, sans même un état sociologique à la base.

En réalité, si le terme politique d'indépendance désigne bien un aspect de fait de la souveraineté, il est évident que, comme source d'un effet de droit, l'indépendance ne peut signifier qu'un degré de réalisation pratique de ce droit de dernier mot qu'est la souveraineté. Ce n'est donc que lorsque son indépendance aura atteint un certain degré d'effectivité que l'état sociologique pourra se prévaloir d'un statut réel, apte à bénéficier d'une traduction juridique, sous la forme de personnalité. La formule exacte de l'acquisition de la personnalité en vertu d'un principe rationnel supérieur serait donc la limitation de son application aux seuls états sociologiques effectivement indépendants.

2° *Explication positiviste.* On a tenté d'expliquer que fait historique ait conséquence de droit et personnalité réelle traduction juridique, en faisant appel non plus à une règle supérieure de justice, mais à la présence en droit international d'une règle positive, définissant les sujets de celui-ci et les conditions moyennant lesquelles on le devient. C'est cette règle qui, entre la naissance d'un état et sa personnalité, crée un lien de causalité inconditionnelle. Ce positivisme — que l'on serait tenté de qualifier de sociologique, par opposition au positivisme juridique des doctrines ramenant la vertu attributive de la reconnaissance à

une existence antérieure de la règle *pacta sunt servanda*, — est principalement représenté par M. Kelsen (1).

« Affirmons bien, écrit-il (2), que c'est bien le droit international lui-même qui détermine quels sont ses sujets et comment ils naissent. La détermination des conditions moyennant lesquelles un état sociologique devient état *jure gentium* et personne de droit international, doit constituer une règle positive du droit international, parce que tout système de normes doit lui-même déterminer quels sont les sujets de ses obligations et de ses droits. Il s'agit là d'un élément essentiel, faute duquel le contenu de ces normes ne serait pas suffisamment défini ».

« On ne peut parler de formation juridique de l'état, pose-t-il à nouveau dans sa « Consultation sur la naissance de l'état et la formation de sa nationalité, » faite à la demande de la République Tchécoslovaque (3), que s'il existe des normes de droit international positif qui en fixent les conditions ».

En admettant qu'une norme réglementant expressément l'admission des nouveaux sujets existe bien en droit international positif, — point de droit qui nous paraît subsidiaire pour les besoins de notre démonstration, — voyons quel est, dans l'esprit de M. Kelsen, le contenu de cette norme. « Un état, lisons-nous dans la Consultation à la République Tchécoslovaque, doit être considéré comme existant au point de vue du droit des gens dès qu'un ordre de contrainte *indépendant des autres états* s'est créé et est *efficace* sur un territoire et pour une population déterminés ». Ainsi, le fait qui décide de la validité internationale d'un ordre nouveau et définit la naissance d'un nouveau membre de la communauté internationale — est l'adjonction, aux éléments classiques de l'état de droit interne d'un dernier élément : une indépendance effective. La norme positive de Kelsen aboutit

(1) « Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts » 1928, p. 230.

(2) Recueil La Haye, t. 42, p. 260.

(3) Revue de Droit International, 1929, t. 4, p. 613.

ainsi au même résultat que le principe rationnel dont se réclame l'école de droit naturel. Parties de bases différentes et malgré la diversité des démonstrations, les deux doctrines libérales convergent à point nommé pour conclure à l'accession automatique à la personnalité, dès que le même minimum de conditions objectives se trouve historiquement réuni et cela en vertu soit d'une exigence de droit rationnel, soit d'une règle formelle du droit des gens.

* * *

Cette règle d'effectivité que l'ensemble de la doctrine libérale s'accorde pour reconnaître — expressément ou implicitement — comme la condition essentielle à l'acquisition de la personnalité, constitue-t-elle, cependant, une garantie suffisante contre le danger des états-fantômes, danger que nous signalions à propos des abus de la reconnaissance attributive, mais qui n'est pas moindre dans un système d'accession incontrôlée et *de plano*. « Faudrait-il admettre, nous demandons-nous, avec M. Siotto-Pintor (1), que les hommes qui tâchent d'organiser l'ordre de contrainte en décident arbitrairement et peuvent, à n'importe quel moment, imposer aux anciens états le devoir de se comporter à l'égard de l'organisme qu'ils dirigent conformément aux normes générales du droit des gens ? »

Il semble que la condition de l'effectivité ne soit pas, contre ce danger, un antidote suffisant. Voici pourquoi. Nous croyons pouvoir démêler trois étapes essentielles dans un processus séparatiste (2) : 1° la sécession — qui fait naître le conflit de souveraineté et correspond à une volonté abstraite d'indépendance ; 2°

(1) Recueil La Haye, 1932.

(2) Nous négligeons, en effet, comme étrangers au cas estonien les modes non-sécessionnistes de formation de nouveaux états, comme cette espèce de « génération spontanée » de la personnalité, en cas de vacance de souveraineté, dont nous verrons un exemple dans le cas de l'Etat-Uni de Livonie-Estonie-Courlande ou encore l'octroi à titre gratuit de la personnalité par la mère-patrie, tel qu'il est traditionnellement pratiqué par le gouvernement de Londres pour des territoires juridiquement aussi différents qu'une province (Irlande), une colonie (les Dominions), un protectorat (Egypte) ou un pays sous mandat (Irak).

l'insurrection — qui est la phase historique correspondant à l'effectivité de l'indépendance ; 3° la solution formelle du conflit de souveraineté qui correspond à ce concept juridiquement fort important de certitude de durée que nous qualifierons de la stabilité de l'ordre de contrainte nouveau.

On mesure toute la différence qui sépare le fait de l'effectivité du fait de la stabilité. L'effectivité peut n'être, pour l'insurgé, qu'un succès sans lendemain. Lui attacher, sans garantie de stage ni preuves de viabilité un effet irrévocablement attributif de pleine personnalité n'est guère de meilleure logique juridique que d'attacher le même effet à une proclamation platonique d'indépendance.

La différence entre l'effectivité d'un ordre indépendant nouveau et sa stabilité une fois dégagée, il devient évident qu'une application immédiate de la règle d'accession automatique à la personnalité sur la seule foi de l'effectivité de cet ordre et sans garantie de sa durée, — prête le flanc au reproche de l'octroi prématuré de personnalité, reproche symétrique et équivalent à celui de déni de justice qu'encourt, dans la théorie de l'effet constitutif de la reconnaissance, la mise au ban du droit de toute la période antérieure à celle-ci.

La nécessité d'un tempérament au système, différant ou atténuant le jeu instantané de l'effet attributif du facteur de l'effectivité et lui substituant celui du facteur de la stabilité, commence ainsi à s'imposer à l'esprit. Un concept transactionnel se dégage, du seul examen des doctrines libérales, qui suggère l'idée d'une distinction à introduire dans la notion de la personnalité elle-même qui, de traduction globale du fait historique entier de la naissance de l'état, deviendrait une formule plus souple et nuancée s'adaptant exactement aux modalités successives de ce fait historique, et les reflétant fidèlement par des solutions juridiques distinctes et appropriées. Une étude plus attentive de la doctrine de la vertu attributive de la reconnaissance vient, précisément, renforcer encore cette idée de dédoublement de la personnalité en deux modalités successives s'emboîtant respectivement dans les deux phases

historiques d'effectivité et de stabilité et offrir un terrain d'entente que semblait exclure, au premier abord, l'inconciliabilité apparente des deux termes du dilemme.

VI.

Il est incontestable, en effet, que les auteurs qui font dépendre la qualité de sujet du droit des gens de la reconnaissance, admettent bon nombre de tempéraments à l'absence de personnalité de l'état non-reconnu. M. Anzilotti parle d'une « personnalité en puissance » qu'il oppose à la personnalité concrétisée et de « sujet virtuel », par opposition au sujet actuel. M. Cavaglieri (1), à l'encontre de M. Fritz Sander (2), admet une certaine compétence interne des états non-reconnus et ne dénie pas à ces actes internes le caractère de véritables actes étatiques. M. Gemma, enfin (3) n'hésite pas à déclarer que le fait doit prévaloir sur la forme et l'essence sur l'accessoire et pose franchement que « una reale e vigorosa esistenza di fatto... non puo non imporsi agli altri, volenti o nolenti ». Cette « existence de fait » paraît bien voisine d'une personnalité juridique, puisque l'auteur italien admet, sous la qualification de « réclamations morales », la recevabilité, de la part de l'état non-reconnu, de certaines prétentions justifiées par cette existence de fait.

Il résulte de ce bref rappel des tempéraments admis de part et d'autre que, tenants de la vertu constitutive de la reconnaissance, ou partisans de l'effet attributif de l'effectivité, se départissent également de toute rigidité dans l'application pratique de leurs systèmes respectifs et admettent implicitement, ceux-là — qu'il y ait, antérieurement à la reconnaissance, une période pendant laquelle une certaine existence *jure gentium* ne saurait être déniée à l'état naissant, ceux-ci — que la personnalité du droit des gens, bien que simple traduction de la personnalité réelle, ne s'ensuit,

(1) Recueil La Haye, t. 25.

(2) Supra, p. 10.

(3) Cité par M. Erich, Recueil La Haye, t. 13, p. 461.

cependant, pas inconditionnellement et de suite. L'accord semble donc pouvoir se faire sur l'acceptation d'un concept de période transactionnelle, intermédiaire entre le néant international et la pleine personnalité du droit des gens, concept qui permet d'obvier, à la fois à l'inconvénient du déni de justice résultant de la mise au ban du droit de toute la période de la formation du nouvel état et à celui qui découle de l'octroi prématuré de la personnalité à un ordre étatique éphémère.

VII.

Dès qu'on essaie de serrer d'un peu près cette notion de personnalité intermédiaire, plusieurs façons de la concevoir se présentent à l'esprit, dont la plupart trouvent leur expression dans la doctrine, — fait qui ne laisse pas de trahir le souci des auteurs de préciser une notion que les nécessités de la vie juridique rendent, en effet, indispensable.

A. Une première formule, proposée par M. Verdross (1) consiste à distinguer, dans l'activité de l'état nouveau, ses actes internes de ceux de sa souveraineté extérieure et lui reconnaître une compétence pour ceux-là, en la réservant pour ceux-ci.

Cependant, admettre, avec les décisions de justice citées plus haut, la validité internationale des actes internes de l'état non-reconnu, n'équivaut pas, tant s'en faut, à lui assigner une personnalité, même limitée, de droit des gens. C'est lui reconnaître, en effet, une personnalité incomplète. Or, la limitation que nous recherchons ne saurait être quantitative. La personnalité se présentant comme une universalité d'aptitudes juridiques, en retrancher quelque chose revient à anéantir ce tout, essentiellement indivisible. Une limitation ne saurait se concevoir que qualitativement, c'est à dire comme portant moins sur l'assiette d'un potentiel que sur la portée d'un exercice. En d'autres termes, la forme atténuée de personnalité que nous nous proposons de définir doit se présenter non comme une personnalité incomplète, mais *im-*

(1) Op. cit., p. 131.

parfaite, avec tout ce que cette distinction implique de différence entre un retranchement et une suspension dans le temps.

D'ailleurs, dans le domaine des réalités internationales la formule de Verdross a le grand défaut de mettre au ban du droit ce qui, dans l'activité de l'état *nasciturus*, a le plus besoin de protection juridique : la sphère de son activité extérieure. Peu importe qu'une valeur internationale soit reconnue aux lois et arrêts du nouvel ordre étatique, tant que le droit de la guerre ou le principe de la responsabilité lui demeurent inapplicables.

B. Un autre essai de synthèse consisterait à voir, dans l'état en formation, une personne comparable à un gouvernement ou une nation, dans la mesure où ces entités sont parfois admises à un statut internationalement valable. Mais, indépendamment de la question de savoir si ces entités jouissent effectivement, dans ce cas, d'une personnalité quelconque de droit des gens, il est évident que l'état en formation, qui est déjà état, sociologiquement parlant, et ce que nous avons pu appeler personne réelle du droit des gens, — ne saurait se comparer à aucune de ces entités qui, des trois éléments généralement considérés comme constitutifs d'état de droit constitutionnel, ne possèdent qu'un seul et dont la personnalité — si personnalité il y a — est essentiellement de la nature fictive d'une personne morale de droit privé.

C. On ne saurait pas retenir davantage l'analogie avec l'état mi-souverain. L'état vassal ou protégé aliène une partie de sa souveraineté en faveur d'un autre état qui l'exerce à ses lieu et place. Rien de semblable ne se produit dans le cas qui nous occupe, où l'état en formation n'aspire pas à une personnalité partielle, mais atténuée.

D. C'est pour des raisons plus impérieuses encore qu'il convient de rejeter la comparaison du concept qui nous intéresse avec le statut dont jouissent, en droit international, certaines Commissions Fluviales, le Saint-Siège (1870-1929), la Croix Rouge (1),

(1) Dont les représentants accrédités à demeure auprès de certains gouvernements jouissent des prérogatives attachées aux membres du corps diplomatique.

l'Ordre de Malte (1), la S. D. N. ou telles autres personnes pittoresques dont l'histoire du droit des gens nous offre l'exemple, comme la Ligue Hanséatique, les Pavillons Noirs du Tonkin ou les Flibustiers des Antilles. Il s'agit, dans chacun de ces cas, de pure fiction juridique, de personnalité morale accordée, par extension, à des entités ne possédant pas de titre naturel à la personnalité que possède l'état sociologique. Il y a, entre les deux situations, toute la différence qui, en droit privé, sépare le cas d'une société de celui d'un mort civil.

E. Cet esprit de comparaison avec le droit privé a suggéré à M. Fauchille (2) de transposer dans le domaine de la personnalité *jure gentium* la distinction admise, en matière de capacité, entre la jouissance et l'exercice. C'est bien le fait historique de la naissance qui serait attributif de personnalité, mais l'état naissant n'en aurait que la jouissance qui serait suivie de l'exercice au moment de la reconnaissance, la simple jouissance assurant d'ores et déjà au nouvel état, un droit à l'existence et à la conservation.

Cette opinion a le grand mérite de concilier l'inopportunité qu'il peut y avoir à conférer la pleine personnalité à un état peut-être éphémère avec l'impossibilité manifeste où l'on se trouve de la lui refuser jusqu'au jour, plus ou moins reculé, où il pourra se prévaloir d'une reconnaissance.

Elle se présente, toutefois, comme une formule assez théorique. On ne voit pas très bien comment on pourrait, à l'aide de la notion de la jouissance, établir avec tant soit peu de précision l'assiette pratique des droits assurés à la nouvelle personne incomplète de droit des gens et on est en droit de se demander quelle serait la portée pratique utile d'un droit que l'on posséderait sans pouvoir l'opposer aux autres. En droit privé, en effet, le fractionnement de la capacité suppose un dédoublement du titulaire dont l'un assure la sanction d'un droit que l'autre a en jouissance. Or,

(1) Depuis qu'il a été convoqué, en 1929, à une conférence internationale chargée de la révision de la Convention de Genève et de l'élaboration d'un code des prisonniers de guerre,

(2) Fauchille. « *Traité de Droit International Public* ».

rien d'analogue ne se produit dans le cas qui nous intéresse où nul autre bénéficiaire n'a l'exercice des droits du *nasciturus*, ni n'en assure la sanction. La formule de M. Fauchille apparaît finalement comme bien plus appropriée à la mi-souveraineté qu'à la personnalité imparfaite.

F. Une dernière conception se présente, enfin, à l'esprit qu'une impropriété de termes favorise et qu'il convient d'écarter de suite. Il s'agit de la prétendue distinction entre une existence de fait de l'état nouveau et une existence de droit. Or, la notion d'un état « *de facto* » constitue une visible erreur de langage. La distinction qu'on propose est la distinction, précisément, entre le phénomène préjuridique et indifférent au droit et cet autre auquel le droit attache des conséquences juridiques. Le prétendu état *de facto* est par définition en dehors du droit. Sa notion même quoique procédant vraisemblablement du souci d'introduire un principe de paliers successifs dans le concept trop rigide, de personnalité, aboutit à énoncer cette vérité évidente que l'état « de fait » est celui qui n'a aucune personnalité, puisqu'aussi bien il ne saurait relever du droit.

L'utilité juridique de cette notion est donc nulle ; elle méritait mention, cependant, à cause de son emploi fort fréquent dans la pratique diplomatique de l'époque qui nous intéresse et du vocabulaire caractéristique dont elle fait usage et auquel nous aurons l'occasion de revenir à propos de la reconnaissance, institution à laquelle cette terminologie fâcheuse a été empruntée et où elle est d'une utilité que nous nous réservons de faire ressortir.

G. Il existe, cependant, en droit international, un statut juridique qui offre des analogies frappantes avec cette notion de personnalité imparfaite que nous nous sommes donné pour tâche de dégager. C'est celui dont jouit l'insurgé qui a bénéficié d'une reconnaissance de belligérance. Dans les deux cas, on se trouve, en effet, en présence d'un organisme étatique réunissant tous les caractères essentiels de l'état sociologique — gouvernement, ter-

ritoire, population — (1) mais dont l'accession immédiate à la pleine personnalité a été réservée du fait de l'incertitude où l'on se trouve quant à la viabilité de cet organisme et un régime provisoire institué, qui a pour but de permettre, en attendant une preuve définitive de viabilité, que la vie internationale du nouvel ordre étatique ne se trouve pas en dehors d'une réglementation juridique. Cette solution du problème par fractionnement de la notion de la personnalité et introduction d'un statut intermédiaire entre le néant juridique et la pleine personnalité est donc acquise en droit international, en ce qui concerne les futurs états surgissant *causa belli*. Or, l'histoire nous enseigne — et le cas de l'Estonie constitue sous ce rapport un exemple particulièrement précieux — que, sans parler même des modes de formation non-sécessionnistes, il peut exister des formations séparatistes, où la sécession n'est pas forcément suivie d'insurrection à main armée. Que décider de ces *nascituri* de temps de paix, si ce n'est que leur situation est rigoureusement pareille à celle du belligérant, à cette seule différence près que l'élément d'incertitude réside ailleurs que dans l'issue des opérations militaires. Aussi n'hésiterons nous pas de voir dans la personnalité provisoire et atténuée du belligérant l'image fidèle du concept juridique de personnalité imparfaite que nous nous sommes proposé de dégager.

Quelle était, en effet, la notion objective qui séparait à notre avis, l'effectivité d'une indépendance politique nouvelle de sa stabilité et nous faisait conclure à l'insuffisance du seul facteur de l'effectivité pour une dévolution définitive de la personnalité? Cette notion commune, sans conteste, au *nasciturus* du temps de paix et au *nasciturus causa belli*, est la précarité de l'ordre étatique qu'ils ont l'un et l'autre établi. Cette précarité se résolvant normalement en une alternative : « défaite-consolidation », la

(1) On peut voir une preuve de ce que le statut du belligérant exige bien la plénitude des caractères étatiques dans le fait que la reconnaissance de belligérance a été refusée à l'insurrection de l'Amiral Mello, au Brésil, parce que les marins mutinés n'avaient pas de territoire et se tenaient uniquement sur mer.

personnalité du *nasciturus* de temps de paix (comme celle du belligérant) se présente, à la fois, comme entachée de condition résolutoire de non-viabilité et bénéficiant de présomption de durée, mais *jure tantum* et jusqu'à la preuve contraire. Ainsi se dégage la notion de limitation qualitative dans le temps et la portée que nous avons par avance reconnue pour être propre de la personnalité imparfaite.

Le contenu de la personnalité imparfaite du *nasciturus* de temps de paix étant ainsi défini par sa nature juridique même (limitation dans le temps ne retranchant rien à l'universalité d'aptitudes juridiques), il reste à serrer cette notion de plus près en la situant exactement dans le temps, soit à examiner les questions du point de départ et de l'extinction de la personnalité imparfaite.

VIII.

Nous avons déjà eu l'occasion de nous expliquer sur le danger que comporte, en matière de l'acquisition de la personnalité de droit des gens, une application immédiate du système de l'accession *de plano*. L'idée de dédoublement de la notion même de la personnalité en paliers successifs et le concept d'une personnalité stagiaire et révocable procèdent directement du souci de conjurer ce danger. Mais pour que l'épreuve de personnalité imparfaite constitue une garantie sincère contre le jeu instantané de la dévolution automatique de la qualité d'état *jure gentium* à tout état réel, — il est évident qu'un système de contrôle doit être institué qui, à l'aide d'un critère objectif, puisse vérifier le bien-fondé d'une demande d'admission au stage. On conçoit que deux faits objectifs puissent servir de critère de ce genre : le fait historique d'un état sociologique effectivement indépendant et le fait juridique d'une première constatation de l'existence d'un tel état par un autre membre quelconque de la communauté internationale.

Mais, si on donne la préférence au fait historique, on s'expose au danger de voir s'élever des prétentions à la personnalité de la part d'organismes étatiques qui n'auraient même pas atteint le

stade de l'indépendance effective et se trouveraient dans la toute première phase séparatiste de proclamation platonique de la volonté d'indépendance. Admettre une telle solution c'est admettre la recevabilité des revendications de personnalité de la part d'entités aussi peu effectives que la nation tchécoslovaque dans les années 1917 et 1918.

D'un autre côté, choisir comme facteur décidant de l'octroi de la personnalité imparfaite, la constatation internationale de l'existence d'un état qui y aspire — c'est laisser la porte ouverte à tous les abus des reconnaissances attributives et discrétionnaires, avec la conséquence certaine de créations politiques d'états fantômes, de *nascituri* fictifs.

Devant ce cercle vicieux où l'on est totalement acculé par l'emploi isolé de l'un ou l'autre critère, il semble bien que le seul contrôle efficace d'un octroi judicieux et conforme au but de la personnalité imparfaite soit le jeu simultané des deux critères objectifs d'état effectivement indépendant et d'une première constatation internationale de son apparition, la reconnaissance étant garante que seuls les états naissants ayant dépassé le stade de proclamation platonique de l'indépendance et fait la preuve de l'effectivité de celle-ci seront admis à l'épreuve de la personnalité révocable et, — inversement — la qualité d'état sociologiquement complet et effectivement indépendant rendant impossibles les abus de la reconnaissance, en en faisant apparaître la nature prématurée et délictuelle dès que son destinataire n'aurait pas cette qualité.

Nous ne verrons donc d'état naissant et personne imparfaite de droit des gens que lorsqu'il y aura concomitance des deux facteurs d'état sociologiquement complet et effectivement indépendant et d'une première constatation internationale de son apparition.

Reprenons chacune de ces deux conditions dont la réunion semble seule génératrice de personnalité imparfaite. S'il n'y a pas lieu de reprendre une définition de l'état sociologique, que le droit des gens doit se borner à emprunter telle quelle au droit

interne, ni de revenir sur la distinction de la volonté d'indépendance (sécession) et de l'indépendance effective (insurrection, en principe), — il convient par contre d'examiner de près la deuxième condition et préciser ce qu'il faut entendre par une première constatation internationale de l'apparition d'un état *nasciturus*.

Et tout d'abord, quelle est la nature juridique de ce premier rapport juridique de l'état naissant avec une autre personne, antérieurement existante, du droit des gens ?

En aucun cas on ne saurait y voir un contrat. Nous ne reprenons pas, contre une telle interprétation, les arguments d'ordre théorique qui militent contre la notion d'un contrat avec une entité qui ne deviendra personne, apte à contracter, qu'en vertu de ce contrat même (1). En plus, aucune contre-partie n'existe dans ce premier rapport juridique: un sujet préexistant se borne à constater l'apparition d'un sujet nouveau. Mais il ne reçoit rien en retour. Il s'agit essentiellement d'un acte unilatéral.

Ceci posé, nous trouvons cet acte bien établi dans la pratique internationale. De même que la nature de la personnalité imparfaite nous paraissait en tous points conforme au statut du belligérant reconnu comme tel, de même l'origine de cette personnalité remonte à un acte international comparable à la reconnaissance de belligérance. Il s'agit de l'instrument juridique connu sous la dénomination de la reconnaissance de facto.

Le terme a été souvent critiqué. Avec fondement, semble-t-il. On est en présence d'une manifeste impropriété de langage, puisqu'un terme qui garde toute sa valeur dans un domaine qui lui est propre — celui des gouvernements révolutionnaires — cesse d'être adéquat en matière de l'état où une existence de fait ne signifie rien du tout, puisqu'aussi bien elle désigne un fait métajuridique (2). L'état « de fait » n'est, en réalité, autre chose que l'état sociologique que sans cesse nous opposons à l'état *jure gentium*. Il est paradoxal, certes, que l'acte qui fait cesser une situation extra-

(1) *Supra*, p. 9.

(2) *Supra*, p. 23.

juridique et fait entrer l'état de fait dans le domaine du droit, soit qualifié, précisément, du nom de la chose à laquelle il met fin.

Qu'importent, cependant, des querelles de vocabulaire dès l'instant qu'on est là en présence d'un instrument dont nous avons, par avance, fait pressentir l'importance ? La reconnaissance dite de facto, vers laquelle la pratique s'est instinctivement acheminée, est bien une reconnaissance comme état, provisoire et entachée de condition résolutoire, symétrique, en temps de paix, à la reconnaissance de belligérance, en temps de guerre et — à la condition de viser des états sociologiquement complets et effectivement indépendants, mais précaires de fait — attributive de la personnalité imparfaite du droit des gens. (1).

* * *

Cette règle de l'effet constitutif de personnalité imparfaite de la réunion, sur la tête d'un état, du fait de l'effectivité et d'une reconnaissance de facto, que nous croyons pouvoir poser comme l'aboutissement logique des développements fournis, — va nous permettre de revenir à la matière proprement dite de notre sujet, en fermant la longue parenthèse de la question préjudicielle du tournant historique, à partir duquel le processus de la formation d'un nouvel état entre dans la compétence du droit des gens. Ce sera donc au moment où elle pourra se prévaloir de la réunion de la qualité d'état sociologiquement complet et effectivement indé-

(1) L'effet attributif de la reconnaissance de facto est confirmé *a contrario* par deux décisions judiciaires qu'il peut paraître intéressant de mentionner :

Affaire « Anette » (Mc Nair « Judicial Recognition of States », dans *British Yearbook of International Law*, 1921, 22), dans laquelle le juge s'est déclaré compétent pour connaître d'une action en revendication d'un navire saisi par le Gouvernement Provisoire de la Russie du Nord, par ce motif que ledit gouvernement « has not been recognised by either H.M.G., or any allied Power, as the government of a sovereign and independent state. »

Dans une autre affaire, citée par Dickinson, « Recent Recognition Cases », dans *American Journal of International Law* 1925, le juge déclara recevable l'action des propriétaires d'une prise faite par le même Gouvernement-non-reconnu-d'Archangel, par ce motif que ledit gouvernement n'était pas « such a Government as could, if they thought fit, set up a Prize Court. »

pendant et d'un première reconnaissance de facto, que le cas de l'Estonie entrera dans la sphère du droit international. Notre étude de l'histoire juridique de sa formation débutera donc par une recherche portant sur cette double condition.

IX.

Mais, auparavant, il convient de terminer l'examen général de la personnalité imparfaite en recherchant, après ses sources, les causes de son extinction. Le sujet de notre étude sera ainsi complètement circonscrit dans le temps et le plan strictement historique de l'exposé, tel que nous nous le sommes proposé, apparaîtra plus clairement.

Il résulte des développements précédents que, la précarité de l'ordre étatique nouveau ayant été à la base de la personnalité imparfaite, celle-ci peut venir à prendre fin soit parce que l'état *nasciturus* n'aura pas résisté à l'épreuve, soit parce qu'il aura donné la preuve de sa viabilité et converti en stabilité durable, une effectivité incertaine. L'originalité réelle du cas estonien consiste en ce qu'au lieu d'opter pour l'un des termes du dilemme, il nous présente successivement les deux solutions de l'alternative. En effet, nous verrons au cours de cette étude, qu'alors que la personnalité provisoire de l'Etat-Uni de Livonie-Estonie-Courlande disparaissait complètement, la précarité de son titulaire s'étant résolue dans le sens de la négative, celle de l'état estonien national laissait place à la personnalité irrévocable, la précarité de celui-ci s'étant convertie en stabilité.

I cas. Il semble difficilement contestable qu'il n'y ait, dans ce cas, maintien pour l'avenir des répercussions internationales d'une personnalité qui devait s'avérer éphémère. En d'autres termes, on ne saurait imaginer que la condition résolutoire de non-viabilité eût un effet rétroactif. La solution qui s'impose semble devoir être celle qui prévaut dans le cas du belligérant reconnu comme tel et venant à être vaincu ou dans celui d'un état disparaissant par fusion, annexion intégrale ou dislocation. Les effets juridiques internationaux de son passage, si bref fût-il, dans la vie internatio-

nale, continuent à se projeter dans l'avenir et la validité de ses actes étatiques ne peut être contestée (1).

II cas. L'état *nasciturus* surmonte les difficultés qui en rendaient la survie problématique et l'état de précarité qui seul justifiait la limitation de la personnalité vient à tomber. Nous nous trouvons en présence du fait objectif de certitude de durée. Quelle est la conséquence de droit qui s'attache à ce fait objectif de stabilité et en vertu de quelle règle ? Nous revenons ainsi au débat théorique sur la source de la personnalité que le concept intermédiaire d'une personnalité stagiaire avait un instant différé, mais qui demande maintenant une prise de position précise.

En réalité ce concept intermédiaire a eu pour effet de masquer une solution d'ores et déjà acquise. La personnalité imparfaite ne nous est jamais apparue que comme un retardement à l'acquisition de la personnalité définitive, retardement commandé par la nature précaire de l'effectivité de l'ordre nouveau. La stabilité ayant pour effet de lever cette précarité, rien ne semble plus devoir faire différer davantage une traduction juridique d'une personnalité réelle depuis longtemps acquise. Nous croyons que cette grande règle d'accession obligatoire à la personnalité de droit des gens de toute entité ayant satisfait à l'épreuve de stage, trouve sa justification aussi bien dans le droit international rationnel que dans le droit international positif.

Il semble qu'elle corresponde, d'abord, à la même exigence de droit naturel qui, en droit privé, commande la dévolution de la personnalité à l'enfant né vivant. Nous ne saurions mieux illustrer notre pensée qu'en comparant la personne imparfaite de droit des gens à l'enfant simplement conçu du droit civil, dont la personnalité est d'ores et déjà présumée (*infans conceptus pro jam nato habetur*), tout en restant susceptible de preuve contraire et entachée de condition résolutoire, puisque l'enfant mort-né ne compte pas pour transférer un héritage. Mais dès qu'un autre fait

(1) Dans ce sens, l'arrêt, déjà cité de la Cour Fédérale Suisse du 5 octobre 1910, *Zeitschrift für Völkerrecht* I, 280.

biologique — celui de la naissance — vient confirmer la présomption attachée au fait de la conception, la personnalité, jusqu'ici réservée de l'*infans conceptus* devient automatiquement définitive. Quelque chose de strictement analogue se produit pour la personnalité des états, personnes réelles internationales (1), la personnalité réelle de l'état sociologiquement complet et effectivement indépendant correspondant au fait biologique de la conception, la personnalité imparfaite de l'état *nasciturus* — à la personnalité présomptive de l'*infans conceptus* et le fait historique de la stabilité — à la naissance de l'homme.

Il est permis de se demander, en second lieu, si l'effet de droit de personnalité n'est pas attaché au fait sociologique de la personnalité réelle en vertu non seulement d'un principe supérieur de justice rationnelle, mais également d'une norme juridique formelle, et que le raisonnement suivant nous permettra de dégager.

Il s'agit, tout d'abord, d'opérer une mise au point d'ordre terminologique. Il est évident que, lorsqu'en voulant opposer les états aux personnes fictives du droit des gens nous parlions d'une personnalité réelle de l'état, nous n'entendions nullement par là que l'état fût une personne véritable possédant une volonté propre, distincte de celle de ses membres, mais simplement qu'il avait un titre réel, inhérent à sa définition sociologique, à la personnalité. C'est uniquement dans ce dernier sens que le terme de personne réelle du droit des gens peut être employé, sans contrevenir gravement aux vérités les plus élémentaires du droit. Or, c'en est une, semble-t-il, que de voir dans la personnalité de l'état une simple fiction interposée, pour la commodité des rapports internationaux, entre les normes du droit des gens et le seul véritable destinataire de ces normes, l'individu. « L'organicisme, écrit M. Politis (2), est une hypothèse métaphysique qui ne saurait se démontrer... La personnalité de l'état est une mé-

(1) Il est évident, en effet, que la personnalité morale ne se rattachant, pas plus en droit privé qu'en droit international, à aucun fait objectif, biologique ou sociologique, ne peut être que de source formaliste.

(2) Politis. « Nouvelles tendances du droit international ».

taphore pour faire comprendre que les actes des gouvernants se distinguent de leurs actes privés ».

Or, de la ruine du concept organique de la personnalité de l'état et de la reconnaissance de l'individu comme seul destinataire final des normes du droit des gens, une conséquence importante se dégage : le principe que « *patria carcer non est* » et, à titre de l'une des applications pratiques de ce principe, — le droit de sécession par formation d'état distinct (1).

Aucun doute ne saurait subsister sur la présence de cette dernière règle parmi les normes du droit international positif, depuis la rédaction définitive de l'art. 10 du Pacte, limitant à la seule agression extérieure la menace contre l'intégrité territoriale des membres de la Société, susceptible de mettre en jeu l'obligation mutuelle de garantie. L'examen des travaux préparatoires, les trois premiers projets de l'art. 10, la lettre du Colonel House au Président Wilson du 13 juin 1918, — permettent d'affirmer, qu'après maintes hésitations, les auteurs du Pacte ont bien entendu exclure la sécession intérieure de la garantie de l'art. 10. Le droit de sécession peut donc être considéré comme une norme positive du droit des gens moderne.

Nous en avons par avance (2) tiré cette conséquence que la personnalité du sécessionniste est implicitement admise par le droit positif, puisque, d'une part, la règle de la légitimité de la sécession demeurerait stérile faute de destinataire s'il en était autrement et sous-entend donc nécessairement la qualité de destinataire d'une norme de droit de son bénéficiaire et que d'autre part, pouvons-nous ajouter maintenant, il y a incompatibilité absolue entre le fait de reconnaître à l'individu le droit de former un état de son choix et celui de poser des conditions à l'acquisition, par cet état, d'une personnalité qui n'est qu'une façade masquant le seul véritable destinataire final du droit qui est cet individu.

Nous croyons donc pouvoir affirmer que la traduction juridique d'un titre réel à la personnalité découle obligatoirement de celui-

(1) Voir : de Lapradelle. Cours.

(2) Voir *supra*, p. 9.

ci, à la fois en vertu d'un principe rationnel et d'une norme formelle, quoique tacite, du droit des gens.

Ces notions essentielles, inhérentes au problème de l'accession à la personnalité, étant ainsi dégagées et le cadre de notre étude-préfiguré, il en résulte, pour passer à l'examen juridique de l'histoire de la formation de l'état estonien, qu'après avoir recherché, dans une première partie, à quel moment cet état aura réuni, avec ce titre réel à la personnalité qu'est la qualité d'état sociologiquement complet et effectivement indépendant, une première constatation internationale de son apparition et aura ainsi accédé à la personnalité provisoire du droit des gens, nous nous attacherons à établir le point de départ de cette seconde étape, où, ayant fourni la preuve de la *stabilité* de son ordre étatique, l'Estonie aura atteint le stade de la personnalité parfaite.

De là, les deux grandes divisions que l'on suivra dans cette étude et qui correspondent aux deux stades de l'évolution de la personnalité : période de la personnalité présomptive ou imparfaite, période de la personnalité irrévocable ou définitive.

PREMIERE PARTIE

PERIODE DE LA PERSONNALITE IMPARFAITE

Nous étudierons successivement : 1° l'accession à la personnalité qui marque, en effet, le début de la phase juridique ; 2° le cas particulier de l'Estonie, entant que province de l'Etat-Uni de Livonie-Estonie-Courlande ; 3° la période de la personnalité imparfaite, proprement dite.

CHAPITRE PREMIER

ACCESSION A LA PERSONNALITE

Le début de la phase juridiquement relevante de l'histoire de la formation d'un état est marqué, avons-nous cru pouvoir poser, par la concomitance du double phénomène d'état sociologiquement complet et effectivement indépendant (-titre réel à la personnalité) et d'une première constatation internationale de son apparition.

Il convient de rechercher successivement : 1° à quel moment on se trouve en présence du fait anté-juridique de l'état sociologique indépendant ; 2° à quel moment est intervenue la première constatation internationale de ce fait (- reconnaissance, dite de facto) ; 3° à quel moment peut-on considérer qu'il y a simultanéité entre ces deux conditions dont la réunion réalise l'entrée du fait historique de la formation d'un état dans la sphère du droit des gens et consomme l'accession de cet état à un premier stade de la personnalité internationale.

SECTION I.

TITRE REEL A LA PERSONNALITE

Il est nécessaire, pour qu'un agrégat étatique possède un titre réel à la personnalité *jure gentium*, qu'il s'agisse d'un ordre de contrainte, indépendant des autres états et effectif sur un territoire et pour une population donnés.

Pour déterminer dans quelle mesure et à quel moment l'Estonie pourra invoquer ce titre, il convient d'examiner successivement, en ce qui la concerne, chacun des éléments énumérés.

1° *Ordre de contrainte.* Le 28 novembre 1917, le Conseil National Estonien (organe d'autonomie locale, élu et fonctionnant en vertu des décrets du Gouvernement Provisoire de Russie en date des 12 avril et 10 août 1917, portant création et organisation d'un régime d'autonomie pour les provinces ethnographiquement estoniennes), menacé de dissolution par le Soviet de Tallinn, se proclame détenteur du pouvoir suprême dans le pays et décide la convocation d'une Constituante chargée d'en fixer le sort futur.

Le 24 février 1918, un groupe de patriotes se constitue en un gouvernement provisoire. L'ordre de contrainte est créé.

2° Dans quelle mesure peut-on le considérer comme *indépendant* ? En d'autres termes, sommes-nous en présence d'une sécession et du transfert de souveraineté que celle-ci comporte ? Examinons la question par rapport à chacun des deux titulaires successifs de la souveraineté.

a) *En ce qui touche la Russie*, il pourrait sembler, à première vue, qu'il y ait eu abandon spontané de la souveraineté. Un décret du Conseil des Commissaires du Peuple, daté du 2 novembre 1917 et contresigné de Staline, Commissaire aux Affaires Nationales, pose, en effet, en principe, sur lequel le Conseil entend régler son activité en matière des nationalités, le droit, pour les populations allogènes de Russie, de disposer d'elles-mêmes. Ce

droit, précise l'article 2 du décret, « peut aller jusqu'à la séparation complète et formation d'états indépendants ».

Cette affirmation devait, cependant, rester illusoire et, ignorant la proclamation d'indépendance estonienne qui pouvait pourtant être considérée comme une application du principe posé par le décret Staline, la Russie continua à se considérer comme investie de la souveraineté des territoires estoniens, puisqu'elle y renonce explicitement par le traité de Brest-Litovsk (art. 3), en ce qui concerne l'Estonie insulaire et celui de Berlin du 27 août 1918, complémentaire à la paix du 3 mars, en ce qui concerne l'Estonie continentale (art. 7). Il y a, dans le fait de cet abandon, une preuve, à *contrario*, irréfutable du fait que, jusqu'à la date du 27 août, au moins, la Russie continuait à revendiquer des droits de souveraineté sur les provinces estoniennes.

Or, le 18 novembre suivant le Comité Central Exécutif des Soviets Panrusse déclarait « nul et non-avenu, dans son ensemble, comme dans ses clauses » le traité de Brest-Litovsk, ainsi que l'accord complémentaire de Berlin. A cette dernière date, la Russie se trouve donc déliée des clauses d'abandon de souveraineté et cela dans des conditions parfaitement valables, puisqu'il ne s'agit pas d'une rupture unilatérale, mais d'un mutuel dissentiment. Le 23 mai 1925, un arrêt du Tribunal d'Empire Allemand (1), considérant qu'en « s'abstenant de protester contre la rupture unilatérale et de revendiquer ses droits contractuels, le Gouvernement Allemand avait tacitement accepté cette annulation ; que l'intention commune des parties de considérer le traité comme abrogé s'étant trouvée exprimée par le fait qu'il n'a pas été mentionné dans le Traité de Rapallo du... », venait décider, en effet, que le Traité de Brest-Litovsk devait être considéré comme ayant été abrogé en novembre 1918. C'est donc dans des conditions de légalité indéniables qu'à cette dernière date la Russie recouvrait sur les territoires estoniens sa souveraineté, un instant aliénée.

(1) 53 Clunet 1926, p. 465.

Il apparaît, ainsi, que, nonobstant le décret de Staline, demeuré lettre-morte, toute proclamation d'indépendance estonienne ne se plaçant pas dans la période comprise entre les 27 août et 18 novembre (ou 3 mars et 18 novembre, en ce qui touche les provinces insulaires) ait nécessairement dû se heurter à la souveraineté de la mère-patrie et provoquer, *à priori*, le conflit de souveraineté qui caractérise la sécession.

b) Mais, *en ce qui touche l'Estonie*, y-a-t-il eu, de sa part, cette volonté d'indépendance que nous avons reconnue pour constitutive de la première phase du processus séparatiste et donc le choc avec les revendications de la mère-patrie fait seul naître le conflit, propre à la sécession.

Au premier abord, les deux instruments de la proclamation d'indépendance des 28 novembre 1917 et 24 février 1918 ne paraissent pas laisser de doutes sérieux quant à l'affirmative. La proclamation du Conseil National use même d'un langage tout à fait caractéristique d'un transfert de souveraineté, lorsqu'elle précise, dans son art. 2 que « tous les règlements, arrêtés ou décrets de quelque autorité qu'elles émanent, n'auront force exécutoire en Estonie qu'à la condition d'avoir été promulgués par le Conseil National ; dans le cas contraire, il n'y a lieu d'en tenir aucun compte ».

Cependant, une étude plus attentive de l'histoire révèle entre cette volonté sécessionniste nettement formulée dans l'acte du 28 novembre et la réalité politique, une contradiction qui ne laisse pas d'avoir des répercussions sur la nature juridique même de l'acte du 28 novembre. Il s'agit, en effet, pendant toute la période du maintien de l'administration russe d'un manque à peu près total de tout agissement spécifiquement insurrectionnel que, dans une évolution normale du processus séparatiste, on s'attendrait à voir suivre une première déclaration platonique d'indépendance. Il apparaît ainsi que la formule énergiquement sécessionniste de l'acte du 28 novembre dépassait de beaucoup la volonté réelle d'indépendance du pays qui ne s'est fortifiée qu'à mesure que l'espoir d'une solution fédérale au sein de la Russie devenait de

plus en plus illusoire ou indésirable devant les progrès de la révolution sociale dans ce dernier pays. « La solution fédérale, écrit M. Kruus (1), restait le but général des partis lorsque la Diète estonienne (le Conseil National) se déclara dépositaire des pouvoirs suprêmes. En apportant cette décision, on ne voulait aucunement faire de l'Estonie un état indépendant. Mais... quand la décomposition de l'empire russe devint évidente, l'idée de l'indépendance de l'Estonie se fit jour. » Ainsi, dès la première phase de sa formation, l'Estonie nous présente une première originalité de son cas : un acte, se présentant juridiquement comme un acte de sécession, ne constitue, en fait, qu'une prise de gage ne préjugant pas l'avenir et ménageant notoirement une solution qui contredit formellement le principe même qu'il pose. Cette première anomalie que l'on pourrait qualifier de sécession insincère allait être suivie d'une autre.

En effet, lorsque le raffermissement de la volonté sécessionniste dans le pays eût trouvé son expression, le 24 février 1918, dans une nouvelle proclamation d'indépendance, le hasard de l'histoire a voulu qu'une occupation étrangère vînt remplir le même rôle dilatoire qu'avait jusqu'alors joué l'incertitude quant aux buts politiques poursuivis et nous offrit, après le spectacle d'une sécession insincère, celui d'une insurrection larvée.

Cependant, si la volonté d'indépendance est forcée de demeurer caduque, elle cesse, à partir de l'acte du 24 février d'être insincère. Dans ce sens, cet acte, sans autre portée juridique sur le fait de la sécession consommée depuis novembre, ne laisse pas, cependant, d'avoir un certain intérêt théorique. On peut le considérer comme mettant fin à la sécession insincère et marquant le moment à partir duquel la volonté d'indépendance, devenue féconde, quoiqu'aussitôt arrêtée dans l'œuf, sera rétroactivement ramenée à la formule creuse du 28 novembre. Tout change, en effet, à partir du mois de février : on ne parle plus ouvertement de solution fédérale, mais seulement de la solution confédérative,

(1) « Histoire de l'Estonie ». Trad. Fr. Toledano et Haendler, 1935, p. 244.

plus respectueuse de la fiction d'un transfert de souveraineté (1); le fait de la continuité du gouvernement provisoire du 24 février à travers toute la période de l'occupation allemande, des déclarations réitérées et formelles de ses représentants — tout décèle la tendance à écarter toute solution autre que celle de l'indépendance et à conférer, à *posteriori* aux proclamations d'indépendance une portée absolue, qu'originellement, elles impliquaient dans leur lettre, mais peut-être pas dans leur esprit.

Dans ces conditions et bien qu'il soit possible de relever dans certains documents des vestiges de l'indécision politique des origines (2) et qu'il paraisse infiniment probable, par ailleurs, que la volonté sincèrement sécessionniste ne fût devenue indéniable qu'à partir de la reconnaissance de facto de l'Estonie par les principales puissances alliées et fût, ainsi, à cette reconnaissance, moins une cause qu'une conséquence, — il n'en paraît pas moins impossible de retenir pour les besoins d'une démonstration juridique, une évolution aussi nettement politique que celle que nous venons de retracer. Nous en tenant strictement sur le terrain des textes et ignorant désormais les réserves que dicte une recherche purement historique, nous acceptons cette fiction de rétroactivité qui fait remonter la volonté d'indépendance à ses premières manifestations formelles. La date du 28 novembre apparaît donc comme essentielle. Théoriquement, il y a cette date, une volonté de sécession et un abandon spontané de la souveraineté par la

(1) Mémoire officieux du représentant diplomatique du gouvernement provisoire à Londres au conseiller référendaire du Foreign Office pour les questions Baltes : « au cas où la Grande-Bretagne désirerait voir l'Estonie faire retour à la Russie, serait-elle prête à lui garantir : 1°..., 2° un statut international comportant un droit de légation, actif et passif, le *jus consularii*, le *jus conventionis* et une politique économique indépendante ? »

(2) Délégation estonienne à Londres au Foreign Office, 14 août 1918 : « l'Allemagne et le gouvernement de facto de Russie auraient récemment conclu un accord en vertu duquel les parties d'Estonie et de Livonie, visées à l'art. 6 du Traité de Brest-Litovsk, se trouvent également séparées de la Russie. Celle-ci perd de la sorte le dernier vestige des droits de souveraineté qu'elle avait, à Brest-Litovsk, conservé sur les territoires ainsi cédés.

mère patrie ; le conflit de souveraineté semble être conjuré du fait de cet acquiescement anticipé. Pratiquement, ni la sécession, ni l'acquiescement ne sont sincères, mais le conflit se trouve encore conjuré par la carence du sécessionniste. A quel moment éclatera-t-il ? Il semble que ce sera au moment où, d'une part, la mère-patrie aura signifié, par un acte incompatible avec l'abandon spontané de souveraineté, qu'elle revient expressément sur celui-ci et où, d'autre part, la sécession passera au stade de réalisation. Cette double condition semble se réaliser, pour la Russie, le 3 mars à Brest-Litovsk, où elle dispose d'une partie, au moins, des territoires visée par le décret Staline — ce qui équivaut à une révocation expresse de ce texte ; pour l'Estonie elle se réalise à une date voisine de la deuxième proclamation d'indépendance où on peut considérer que l'insurrection — sitôt avortée — était prête à éclater.

L'intérêt réel du cas estonien, dans cette première phase du processus séparatiste qui précède le stade insurrectionnel des réalisations et porte sur une volonté platonique d'indépendance, consiste en ce que sécession — qui est l'expression de cette volonté — et conflit de souveraineté qui, normalement, en est la conséquence — sont ici disjoints. Il se trouve, en effet, que, par suite d'un jeu bizarre de deux facteurs politiques agissant en sens divergents, la sécession estonienne, juridiquement acquise dès le 28 novembre 1917, n'est suivie de conflit de souveraineté avec la mère-patrie qu'à un moment que nous avons pu situer à la date des 24 février — 3 mars 1918.

3° *L'effectivité de l'indépendance estonienne.* Une distinction semble s'imposer entre deux périodes historiques successives : celle de l'administration russe — pendant laquelle la volonté d'indépendance n'est pas passée au stade de réalisation parce qu'elle n'était pas encore nettement établie en fait — celle de l'occupation allemande, où, prête à éclater, l'insurrection a été prévenue par la présence des troupes étrangères.

a) Administration russe (28 novembre-24 février). Il semble que, pendant cette période de Gouvernement Provisoire, auquel le

Conseil National, détenteur du pouvoir avait, en se séparant, délégué ses pouvoirs, ne les ait exercés que sur le papier et que le pouvoir de police effectif ait appartenu aux autorités russes et, plus spécialement, au Soviet de Tallinn. Il convient de signaler, toutefois, que les élections à l'Assemblée Constituante, prévues par la proclamation du 28 novembre purent avoir lieu les 21 et 22 janvier suivant. Mais elles furent par la suite, annulées par le Soviet. De sorte qu'il est difficile de voir dans cet illusoire exercice de droit de suffrage une preuve suffisante de l'effectivité de l'ordre étatique établi le 28 novembre. La même solution s'impose en ce qui concerne la présence, sur le sol estonien, d'une armée nationale. L'origine même de ces formations dont la création, — antérieure à la constitution de l'ordre de contrainte (1) fut autorisée par le gouvernement russe, écarte l'idée d'une force armée au service d'un ordre étatique indépendant. Et, si ces forces, grossies, vers le début de 1918, d'unités de toutes armes, se tenaient vraisemblablement prêtes à se mettre au service d'une autorité nationale, — rien ne prouve qu'elles eussent juridiquement constitué, pour celui-ci, un instrument d'effectivité étatique, pendant toute la période où les forces de police russe continuaient, en fait, à exercer seules le pouvoir dans le pays.

b) Occupation allemande (24 février-19 novembre). La situation demeura identique lorsqu'à l'administration russe défaillante vint se substituer l'administration allemande. L'effectivité de l'ordre étatique du 28 novembre peut être estimée inexistante durant toute cette période. Prenons bien soin de préciser, d'ailleurs, que l'occupation qui n'a aucun effet, en droit international, en ce qui concerne la continuité de la personnalité de l'état dont le territoire tout entier peut venir à être occupé par l'ennemi, — en a une dans le cas que nous examinons, puisqu'aussi bien, dans ce cas il n'y a point encore eu de phénomène « état » dans le sens du droit inter-

(1) 20 mai 1917, pour le premier régiment d'infanterie, d'après M. Léontin « L'indépendance de l'Estonie » dans Revue d'Histoire de la Guerre Mondiale, avril 1933.

national. Dans ces conditions, l'occupation, retardant le moment où la sécession allait pouvoir passer au stade de réalisation, contribuait utilement à maintenir le processus séparatiste dans la phase de l'ineffectivité. On ne peut s'empêcher de reconnaître comme parfaitement fondée en droit une lettre du 12 mars 1918 du général commandant en chef des forces de l'occupation au chef du gouvernement provisoire du 24 février et dans laquelle cet officier général s'exprimait de la manière suivante : « Il n'existe aucun gouvernement estonien, même provisoire. Les décisions de quelques partis politiques ne peuvent avoir la moindre importance. J'interdis par la présente tout usage de l'appellation « gouvernement estonien provisoire' »

Il y a dans ce langage, la même fâcheuse impropriété de termes que nous allons retrouver, à propos de la reconnaissance, sous la plume des diplomates et qui consiste à confondre état et gouvernement. Le général commandant en chef commet une erreur regrettable, lorsque, voulant dire qu'il n'y a pas d'état estonien, il dit qu'il n'y a pas de gouvernement. Le gouvernement existe bien, puisque nous avons vu un ordre de contrainte se constituer, dès avant l'occupation. Mais, par des expressions erronnées, la lettre du général constate cependant un état de choses juridique-ment vrai, à savoir que, faute d'exercer effectivement son indépendance, cet ordre de contrainte ne constitue pas un état *jure gentium*. L'Estonie occupée par les Allemands est encore dans le néant international.

Cependant, serait-on tenté de faire valoir, ne pourrait-on voir dans le fait de ce gouvernement, dont, par ailleurs, la continuité, à travers toute la période de l'occupation, est un fait historiquement certain, matière à compétence du droit des gens, sinon au titre d'états, du moins au titre des gouvernements. Il s'agit d'une non moins grave confusion de termes. Le problème de la validité internationale des actes des gouvernements de fait qui est, en effet, un problème ressortissant essentiellement du domaine de droit des gens, — traite du phénomène « gouvernement » postérieurement au phénomène « état », dont la continuité ne saurait être

atteinte par un changement extra-constitutionnel de son gouvernement. Dans le cas présent il s'agit de l'inverse : d'un gouvernement antérieur au fait « état », c'est à dire d'un pur phénomène sociologique qui ne saurait, même indirectement, prétendre, à être régi par le droit des gens. De plus on ne saurait rien imaginer qui puisse être davantage éloigné de la notion « de facto » que ce gouvernement théorique, dénué de territoire et de population.

Dans ces conditions et étant bien établi qu'aucune effectivité de l'ordre étatique constitué le 28 novembre 1917 n'avait existé durant l'occupation allemande, celle-ci se présente comme un rapport de droit strictement limité aux deux belligérants : Russie et Allemagne. Cela est vrai, pour l'ensemble du territoire ethnologiquement estonien, jusqu'au jour de la conclusion de la paix. La Russie n'ayant pas, jusqu'à ce jour, renoncé à sa souveraineté sur les provinces occupées, il n'y a rien là qui dépasse la situation classique de l'occupation, telle qu'elle est régie par de droit international.

La signature du Traité de Brest-Litovsk modifie considérablement la nature juridique de l'occupation. Il convient de distinguer entre l'Estonie insulaire et l'Estonie continentale.

a) *Les îles*. Par l'article 3 du traité, la Russie renonce à sa souveraineté sur ces territoires et à « toute immixtion dans leurs affaires intérieures ». Mais il n'y a pas transfert de souveraineté. « L'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, précise le même article *in fine* se proposent de déterminer le sort futur de ces territoires en accord avec leur population. « Nous nous trouvons donc en présence d'une vacance de souveraineté, d'une espèce de *res nullius*, pour employer le terme cher à la vieille école de la patrimonialité de la souveraineté, de ce cas, idéal dans notre monde partagé, où le droit naturel de l'individu de contribuer à la formation d'état de son choix pourrait s'exercer d'une façon plus libre encore que dans une sécession. Nous avons vu pourtant que cela ne devait pas se produire dans le cas estonien. En effet une proclamation d'indépendance des îles du Moonsund qui serait intervenue pendant toute la durée du Traité de Brest-Litovsk (3 mars-18 nov.)

n'aurait pas eu le caractère d'une sécession (1). Or, et nous insistons à nouveau sur ce fait qui aura une grande importance pour la détermination de la nature juridique de la future guerre estonienne, — cette proclamation d'indépendance et l'établissement de l'ordre de contrainte nouveau se sont produits à un époque où la souveraineté russe demeurait entière. Cet établissement a donc eu, incontestablement, le caractère d'une sécession.

b) *L'Estonie continentale*. « L'Estonie... également, dit l'art. 6, al. 2 du Traité de Brest-Litovsk, sera évacuée sans délai par les troupes russes... Elle sera occupée par des forces de police allemandes jusqu'à ce que la sécurité publique y soit garantie par des institutions propres au pays et que l'ordre public y soit rétabli.

Il semble donc que l'on se trouve en présence d'une occupation de temps de paix contractuellement consentie par l'état qui doit la subir, soit d'une situation ne présentant aucune originalité et en tous points comparable, — à la différence du but politique près — aux occupations consenties par les états débiteurs de contributions ou de réparations en garantie de leurs obligations. La présence, sur le sol estonien de « forces de police allemandes » confirme, toutefois, ce qui a été dit au sujet de l'ineffectivité absolue de l'ordre étatique estonien durant tout le temps de l'occupation. Ajoutons que ce statut spécial de l'Estonie continentale a pris fin le 27 août suivant lorsque, par l'accord complémentaire de Berlin, l'ensemble du pays fut soumis au régime de vacance de souveraineté.

* * *

Il ressort des faits ainsi exposés que ni sous le régime de l'administration russe, ni sous celui de l'occupation militaire allemande, l'ordre étatique constitué par l'acte du 28 novembre n'avait présenté le moindre caractère d'effectivité. A quel moment, dans ces conditions, est finalement apparue cette effectivité ? C'est au lendemain de l'évacuation de l'Estonie par les troupes allemandes —

(1) Il en aurait été de même pour l'Estonie continentale, pendant la durée de validité du traité complémentaire de Berlin qui a étendu à l'ensemble du pays l'abandon de souveraineté russe : 27 août-18 nov.

évacuation, il est curieux de le constater, accueillie avec les plus expresses réserves par le gouvernement provisoire — (1) que ce fait capital devait se produire. Un instrument diplomatique de toute première importance le constate juridiquement. Nous renvoyons l'examen de la nature juridique de cet instrument, connu sous le nom de l'accord Winnig, à un chapitre prochain. (2) Mais, en ce qui touche, à cette place, le contenu de cette notion d'effectivité, attributive à l'état *nasciturus* de titre réel à la personnalité, nous ne saurions trouver d'énumération plus suggestive que celle que donne ce document. Le pouvoir suprême, dans les limites ethnographiques de l'Estonie, sera exercé, dit l'art. I de l'accord, par le gouvernement provisoire. Toute l'administration de ce territoire, continue l'art. 2, passera entre les mains des institutions de ce gouvernement. Il leur sera effectué remise de tous les bureaux, matériel et fonds publics. Ce gouvernement prendra possession des communications postales (le télégraphe, le téléphone et les chemins de fer demeurant provisoirement sous l'administration militaire allemande : art. 4 et 5). Les exportations seront soumises, lisons-nous dans l'art. 6 au contrôle du gouvernement estonien et, enfin, le territoire de l'Estonie cessera de faire partie du territoire douanier de l'armée d'occupation. Il y a, à ne pas douter, dans cette énumération, aussi peu méthodique que complète du reste, les principaux éléments de ce que l'on pourrait appeler un exercice effectif de l'indépendance, par opposition à sa simple proclamation de principe. La conclusion s'impose : c'est à la date de l'accord Winnig que l'ordre de contrainte, issu de l'acte du 28 novembre, sort de la première phase du processus séparatiste et atteint, par un procédé non-insurrectionnel et pacifique, au stade

(1) Représentant diplomatique à Londres à M. Balfour et à l'Ambassadeur des Etats-Unis, 23 décembre 1918 : « conformément à l'article 12 de la Convention d'Armistice, les troupes ne devaient se retirer des régions occupées qu'au moment où les Alliés le jugeraient compatible avec la situation intérieure de ces régions. Or, contrairement à cette disposition, les troupes allemandes ont pris l'initiative d'évacuer l'Estonie... La République Estonienne rend la République Allemande responsable de tous les dommages résultant de l'invasion bolchevique qui s'en est suivie ».

(2) V. infra, p. 60.

de réalisation pratique de l'indépendance, constitutif de titre réel à la personnalité *jure gentium*. (1)

4° *Population*. Il nous reste à examiner les derniers éléments de l'état sociologique, qualité dont la conjugaison avec une indépendance effective est génératrice d'un titre réel à la personnalité imparfaite. L'Estonie, effectivement indépendante au 19 novembre 1918, est-elle sociologiquement complète ? A cette question répond l'examen des facteurs population et territoire.

Or, cet examen se confond pratiquement avec celui du facteur effectivité, puisque, population et territoire, sont les objets mêmes sur lequel porte l'autorité étatique d'un ordre de contrainte et qu'on serait fondé à prétendre qu'un état ne possède une population et un territoire que le jour où son autorité commence à s'exercer, en fait, sur ces deux facteurs.

Une telle vue des choses semble, toutefois, trop formaliste. En considérant que seul l'individu est sujet final du droit international et que la formation de l'état est, avant tout, un effet de l'exercice des droits individuels à l'état de son choix, — on aboutit aisément à un concept de population virtuelle, composée d'individus qui attendent que se réalise l'ordre de contrainte de leur choix. Un tel concept trouve dans le cas estonien des preuves sérieuses de sa réalité. Le vouloir-vivre en commun et la volonté collective de devenir l'objet sur lequel s'exercera une autorité étatique nationale future semblent avoir été indéniables chez le peuple estonien bien avant le moment où cette autorité étatique ait pu

(1) Il peut être curieux de constater que, tout en se plaignant que l'Allemagne eût évacué trop précipitamment son territoire, le gouvernement provisoire, dont l'effectivité tirait pourtant de cette évacuation son origine, n'en investissait pas moins les retards, apportés par les Allemands à l'exécution de l'Accord Winnig. Un mémorandum de la Représentation Diplomatique à Londres du 26 décembre 1918 porte, en lui seul, la trace de cette contradiction en déclarant, d'abord, que les Allemands, contrairement à l'art. 12 de l'Armistice de Retondes, « have self-assumed left the country » et accusant, quelques lignes plus loin, le gouvernement allemand, de résister à la transmission des pouvoirs, de retarder la remise des chemins de fer, etc., de sorte que même au mois de décembre le gouvernement provisoire se trouvait encore entravé dans son effectivité (*hampered in its efficiency*) ».

accéder à l'effectivité. L'ethnologie préfigurant ici le droit, les aspirations nationales semblent avoir joué vis-à-vis de la population, autant que facteur formel de droit constitutionnel, le même rôle que le titre réel à la personnalité, qu'il soit biologique ou sociologique, par rapport à la règle de droit décidant de l'octroi ou du refus de celle-ci. S'il est vrai que le droit est un corps de doctrine conçu en seule fonction des nécessités de la vie, le concept d'une communauté ethnologique d'aspirations nationales — population virtuelle — et celui de personne réelle ne constituent que deux exemples d'anticipation métajuridique liminaire de phénomènes qui prendront bientôt un cadre de droit.

Que cette population virtuelle découle bien du principe des nationalités et non d'un cadre territorial historiquement antérieur (limites administratives russes du self-government estonien, par exemple), — nous en verrions la preuve dans une manifestation du vouloir-vivre en commun national qui déborderait de ce cadre. Une telle preuve existe. Il s'agit d'une protestation des Esthoniens habitant la Russie contre une violation allemande des clauses de Brest-Litovsk (art. 6), relatives aux limites posées à l'occupation. Ce document réunit les signatures de 11 associations estoniennes de Petrograd, 4 de Moscou, 6 de province.

5° *Territoire*. Il semble que l'on soit fondé à appliquer un raisonnement analogue à l'élément « territoire » et admettre qu'il puisse y avoir, dès avant l'événement de l'effectivité, un territoire virtuel, à la condition, bien entendu, de ne considérer le territoire qu'en fonction de la population qui l'habite et autant que cadre imposé par les hasards historiques de la répartition des peuples dans l'espace. L'ordre étatique, non encore effectif, pourrait alors se prévaloir d'un territoire virtuel, si les vœux de la population tendaient notoirement à en faire le territoire national, sur lequel s'exercerait éventuellement un pouvoir de contrainte, devenu effectif.

Dans le cas de l'Estonie, cette double condition semble bien avoir été réalisée. D'un côté, en effet, la future assiette territoriale est d'origine essentiellement ethnographique et ne devait perdre

ce caractère qu'à la suite de rectifications de frontière ultérieures, où des considérations stratégiques ou politiques devaient l'emporter sur le pur principe des nationalités. (1) Elle fut, du reste préfigurée, dès avant la proclamation d'indépendance, par le décret du 10 août 1917 du gouvernement provisoire de Russie portant organisation du régime de self-government et confirmée, pour le compte d'un dépositaire de souveraineté nationale, par le manifeste du 24 février.

D'un autre côté, la volonté du peuple estonien de voir la souveraineté nationale s'étendre sur l'ensemble des régions traditionnellement occupées par lui ne fait aucun doute. Nous citerons, en ce sens, une déclaration, datée de Tallinn du 20 janvier 1918 et réunissant les signatures de 10 organisations politiques représentatives de l'ensemble de l'opinion publique du pays, protestant contre les « séparation forcée des îles de Saare, Hiiu, Muhu, etc., habitées par des populations estoniennes, du reste du pays, considéré comme un tout indivisible ». « Le peuple estonien, poursuit ce document, proteste de toutes ses forces contre la réunion de ces îles à l'Allemagne, sous quelque forme et prétexte que ce soit ».

* * *

Résumons-nous, au terme de cette revue des éléments constitutifs d'état sociologiquement complet et effectivement indépendant. Un ordre de contrainte, constitué le 28 novembre 1917 et dont la volonté d'indépendance peut, sous certaines réserves, être ramenée à cette même date, devient, le 19 novembre 1918, effectif sur un territoire et une population qui lui sont, virtuellement, d'ores et déjà acquis. C'est donc à cette dernière date que l'Estonie semble avoir acquis ce que nous avons voulu qualifier de titre réel à la personnalité.

L'originalité réelle de ce processus séparatiste consiste en ce que, du fait d'une incertitude quant aux buts politiques poursuivis d'abord et d'une occupation militaire étrangère ensuite, — ni la sécession n'avait provoqué de conflit de souveraineté, ni l'insurrec-

(1) Voir *infra* p. 119.

tion n'était venue l'étayer. Aussi, lorsqu'enfin, en novembre 1918, Russie et Estonie se furent trouvées face-à-face, la mère-patrie qui pouvait s'attendre, au plus, avoir affaire à une organisation révolutionnaire sécessionniste, s'était vu opposer un insurgé qui ayant brûlé toutes les étapes, était déjà constitué en état de droit interne. Mais cet insurgé, nanti de titre réel à une personnalité internationale, est-il bien un simple insurgé dont le procès relève du droit interne ? L'insurrection n'a-t-elle été que simplement retardée ? Pas davantage, semble-t-il, car il va se trouver par un jeu bizarre d'institutions, que cet insurgé, à peine état de droit constitutionnel, est déjà personne de droit des gens.

SECTION II

LA RECONNAISSANCE DE FACTO

En effet, l'intérêt particulier du cas estonien, en cette matière, consiste en ce que l'instrument de la première constatation internationale de l'apparition d'un agrégat étatique qu'après les réserves nécessaires nous avons convenu de qualifier de reconnaissance de facto et auquel nous avons reconnu une vertu attributive de personnalité imparfaite du droit des gens aux états sociologiquement complets et effectivement indépendants, — avait précédé la constitution d'un tel état, au lieu de la suivre.

C'es au 3 mai 1918, soit à une date précédant de plus de six mois celle à laquelle l'Estonie semble avoir acquis un titre réel à la personnalité, que se place la première reconnaissance de facto. (1).

(1) A la vérité, c'est dès le 1 mars de cette même année que le Ministre de France à Stockholm avisait le membre de la Délégation étrangère du gouvernement du 24 février, résidant dans cette ville que « le gouvernement de la République était prêt à reconnaître provisoirement, comme une Assemblée indépendante de fait », l'Assemblée Constituante dont la convocation avait été prévue par la déclaration d'indépendance. Toutefois, et étant donné que cette assemblée n'avait aucune existence de fait à ce moment là, il semble difficile d'attribuer une portée juridique quelconque à cet instrument trop évidemment prématuré et l'on s'accorde généralement pour voir une première constatation internationale de la naissance de l'état estonien dans la note britannique du 3 mai.

« Je suis heureux de vous confirmer, lisons-nous dans une note de Foreign Office portant cette date du 3 mai, que le Gouvernement de Sa Majesté est disposé à accorder la reconnaissance provisoire du Conseil National Estonien comme assemblée indépendante de fait, jusqu'à ce qu'ait lieu la Conférence de la Paix, où le statut futur de l'Estonie sera réglé, dans la mesure du possible en conformité avec les vœux de sa population. Il serait actuellement impossible, au Gouvernement de Sa Majesté de garantir à l'Estonie le droit de prendre part à la Conférence de la Paix, mais le Gouvernement de Sa Majesté fera tout son possible afin qu'à cette conférence le principe ci-dessus mentionné soit appliqué à l'Estonie. Le Gouvernement de Sa Majesté sera heureux d'agréer, en attendant, le professeur A. Piip en qualité de représentant non-officiel du gouvernement provisoire estonien. »

Il semble bien, à la lecture de ce document dont nous avons tenu à reproduire la teneur, qu'il s'agisse d'une reconnaissance de facto, telle que nous l'avions définie dans la partie générale de cette étude, soit d'une reconnaissance comme état, mais provisoire et subordonnée, dans sa durée, à l'évolution de la précarité de l'ordre étatique bénéficiaire. Reprenons ces deux points : reconnaissance comme état, reconnaissance provisoire.

1° *Reconnaissance comme état*. Un doute est permis, en effet, du fait que la note britannique, qui parle du Conseil National, semble moins s'adresser à un état qu'à un gouvernement. On peut se demander, toutefois, si la confusion n'a pas été voulue et l'équivoque entretenue à dessein pour laisser ouverte la question de savoir si on entendait reconnaître un état, personne internationale, ou un gouvernement révolutionnaire, à répercussions intérieures russes. Il est possible, pense M. Erich (1), à qui nous empruntons les considérations qui vont suivre, qu'on ait tenu à n'exclure aucune de ces deux interprétations. Il est également possible que le terme de gouvernement fût pris dans un sens usité en politique où l'on entend par là l'ensemble du régime, parlement et tribunaux compris. Le cas de la reconnaissance « de jure » de la Lithuanie, ef-

(1) Erich, op. cit.

fectuée, en 1922, sous forme d'une note de la Conférence des Ambassadeurs portant reconnaissance de son gouvernement, invite, termine M. Erich, à conclure à la constance de cette impropriété de termes dans la pratique diplomatique de l'époque et nous confirme dans l'interprétation de la note du 3 mai comme acte de reconnaissance d'état.

2° *Reconnaissance provisoire.* Il existe une preuve jurisprudentielle de la nature provisoire de la reconnaissance du 3 mai. Dans les attendus d'un jugement rendu dans une affaire de prise semblable à celle que nous avons eu l'occasion de citer, le juge (1), se rapportant expressément à la note du 3 mai, considère ce texte « comme emportant une reconnaissance entière et sujette à cette seule limitation que son maintien ne saurait être garanti, si les circonstances venaient à changer (with the only limitation that no undertaking could be taken to continue recognition, if conditions altered) ». Il y a dans cette extension à un acte unilatéral du principe conventionnel de clause *rebus sic stantibus* sous-entendue, une confirmation expresse de la nature provisoire de la reconnaissance du 3 mai.

Reconnaissance comme état, reconnaissance provisoire, — la reconnaissance du 3 mai est donc bien une reconnaissance de facto, telle que nous l'avions définie. Elle devrait posséder, par conséquent, une vertu attributive de personnalité. Tel semble bien avoir été l'avis du juge dans l'affaire « Gagara », puisque, contrairement aux décisions de justice que nous avons eu l'occasion de citer précédemment et qui rejetaient la validité de prises faites par des gouvernements n'ayant pas bénéficié d'une reconnaissance, le jugement de l'affaire « Gagara » reconnaît, au rebours, la validité d'une prise faite par le gouvernement estonien, parce que celui-ci, ayant été reconnu, jouit du statut « d'un souverain étranger ».

Or, cette consécration judiciaire de la vertu attributive de la reconnaissance de facto nous paraît, en ce qui concerne la note

(1) Affaire « Gagara », dans Hudson « Cases & other materials on international law », 1929, p. 77.

du 3 mai, éminemment critiquable. Ce qui est attributif de personnalité, avons-nous eu soin de poser ce n'est pas la reconnaissance, c'est la concomitance du double phénomène de cette reconnaissance et d'un titre réel à la personnalité de la part du titulaire. L'usage isolé du seul critère de la reconnaissance, pour la dévolution de la personnalité imparfaite même fatalement à tous les abus de la création discrétionnaire de personnes de droit de gens, alors que l'usage combiné du double critère du titre réel et de la constatation internationale réalise, contre ces abus une garantie efficace, en faisant apparaître le caractère délictuel d'une reconnaissance dès qu'il pourra être établi qu'elle s'adresse à un destinataire non encore apte, juridiquement, à en bénéficier. On peut soutenir que cette règle est inscrite dans le droit international positif depuis la fameuse note de Vergennes à l'Angleterre où, se défendant d'avoir commis un acte d'intervention pas sa reconnaissance — jugée prématurée — des Etats-Unis, le ministre de Louis XVI posait le principe qu'un état est susceptible d'être reconnu dès « qu'il a établi son indépendance non seulement par une déclaration solennelle, mais aussi de fait. »

Il semble qu'on ne saurait mieux définir la situation en ce qui concerne l'Estonie et la reconnaissance britannique. L'Estonie, en est au mois de mai 1918, à ce stade de volonté théorique d'indépendance que la note de Vergennes oppose au stade d'effectivité, justifiant seul une reconnaissance et s'y ajoutant dans la genèse de la personnalité. Contrairement à la reconnaissance française des Etats-Unis, la reconnaissance britannique de l'Estonie viole incontestablement la règle du droit des gens que nous venons de rappeler et constitue le délit international de l'intervention.

Ces considérations n'ont pas, semble-t-il, échappé à M. Poincaré et si, l'homme d'état avait donné son appui à la reconnaissance de facto par la France (1), le juriste avoue dans ses

(1) Celle-ci suivit, en effet, le 13 mai suivant, la reconnaissance anglaise. Elle ne mérite aucune mention spéciale, ne se distinguant de son modèle britannique que par quelques modalités de détail (réserve française

souvenirs (1) qu'il est étrange de reconnaître un état qui n'existe pas et cela à la demande de délégués qui ne représentent pas leurs pays». M. Piip admet dans son dernier livre (2) que Poincaré a certainement raison, « au point de vue objectif ». L'ordre de contrainte prévalant en Estonie à l'époque des notes du mois de mai émanait de l'administration militaire allemande et il est pour le moins étrange, de l'aveu de M. Piip, de « qualifier le Conseil National d'organisme indépendant de fait (de facto), alors qu'il serait plus exact de ne le considérer comme investi de souveraineté extérieure que juridiquement (de jure) ».

La nature délictueuse des reconnaissances du mois de mai est niée, cependant, par M. Strupp (3). L'auteur allemand estime, en effet, que la condition de l'indépendance « de fait » (notre condition conjointe de titre réel à la personnalité) qui domine le problème de droit de reconnaître un nouvel état, tombe si la mère-patrie acquiesce d'avance à la sécession. Le décret Staline aurait ainsi pour effet d'enlever tout caractère de délit d'intervention en Russie aux notes du mois de mai.

L'argument est de poids et ne serait pas d'une réfutation facile sur le pur terrain spéculatif. Mais il se trouve qu'il tombe à faux. Le décret Staline se présente, en effet, juridiquement soit comme une offre unilatéralement tendue à l'adhésion du preneur, soit comme une espèce de promesse à titre gratuit, comparable en quelque sorte, au testament du droit privé. Or, il est de droit commun qu'une offre de cette nature ne lie son auteur que s'il précise sa durée de maintien, mais en dehors de ce cas est, comme la promesse à titre gratuit, révocable à vue par toute manifestation expresse de volonté contraire. Cette volonté contraire résulte, pour l'engagement du décret Staline, du fait d'avoir disposé à Brest-Litovsk, de sa souveraineté sur une partie, au moins des territoires

quant à la succession de l'état estonien aux dettes de la mère-patrie, différence dans le statut respectivement accordé aux représentants diplomatiques officiels.

(1) Poincaré. « Au service de la France ; Victoire et armistice » 1918.

(2) Piip. « Tormine aasta » 1934, p. 236.

(3) Strupp. « Eléments de Droit International Public Universel. » Paris 1930, p. 342.

estoniens. Cet acte de disposition implique clairement pour la Russie la volonté de révoquer la promesse du décret Staline. Or, la reconnaissance britannique de l'Estonie intervenant deux mois exactement après la signature du Traité de Brest-Litovsk ne saurait invoquer un texte abrogé antérieurement à sa rédaction, ni exciper d'une inopposabilité de cette annulation ! (1)

L'objection de principe, proposée par M. Strupp semble donc pouvoir être négligée dans le cas particulier de l'Estonie et la nature délictuelle des notes du mois de mai retenue sans réserves.

(1) L'opinion défendue par M. Strupp soulève une autre question qui nous oblige de revenir au problème de la nature sécessionniste du séparatisme estonien. On pourrait être tenté, en effet, de raisonner de la façon suivante : l'offre, en quelque sorte tendue, par le décret Staline est sans doute révocable à vue. Mais, si l'adhésion du preneur intervient avant que ne soit manifestée, par l'offrant, l'intention de retirer l'offre, le contrat n'est-il pas virtuellement conclu et l'offrant engagé par une promesse désormais convertie en obligation contractuelle ? Or, la proclamation de l'indépendance estonienne étant intervenue antérieurement l'acte incompatible avec le maintien de l'offre et qui en emporte révocation, la Russie ne serait-elle pas liée par sa promesse, avec tout ce qu'une telle interprétation implique de conséquences, au point de vue de la nature non-sécessionniste du séparatisme estonien, d'une rupture de contrat par la Russie revendiquant ses droits sur les territoires estoniens, de déni, à la guerre qu'elle entreprend, du caractère d'une légitime défense contre une menace à son intégrité intérieure, etc. ?

Ce raisonnement, qui paraît séduisant à première vue, est spécieux et échafaudé à la faveur d'un malentendu. N'oublions pas que la volonté contraire au maintien de la promesse du décret Staline et qui implique sa révocation, résulte non de ce que, à Brest-Litovsk, la Russie renonce à un territoire auquel elle avait promis un droit d'auto-détermination, mais de ce que cette renonciation rend apparent ce fait qu'elle s'en considère maîtresse, qu'elle n'y avait pas renoncé précédemment. C'est cette qualité de souverain, qui rend possible l'acte d'aliénation, et non l'acte d'aliénation, qui n'en est qu'une conséquence et une preuve, — qui constitue la manifestation de volontaire contraire, emportant révocation. Or, ce comportement de « propriétaire » était très certainement chose acquise bien avant la proclamation du 24 février et des faits historiques aussi patents que la dissolution du Conseil National ou l'ajournement, en janvier, de l'assemblée Constituante prouvent amplement la volonté de la Russie de révoquer le décret Staline.

Nous considérons donc que l'explication de mutuel consentement, par adhésion à une offre d'indépendance, ne peut être retenue et que l'origine de l'état estonien est de nature sécessionniste.

SECTION III.

ANTERIORITE DU TITRE SUR LA RECONNAISSANCE

Le début de la personnalité imparfaite de l'état *nasciturus* était marquée, avons-nous cru pouvoir poser, par la concomitance du double phénomène d'état sociologiquement complet et effectivement indépendant et d'une première constatation internationale de son existence. Après avoir recherché successivement, dans les deux sections précédentes, à quels moments historiques on pouvait considérer comme acquise chacune de ces deux conditions, nous allons rechercher maintenant à quel autre moment il existe, entre ces deux phénomènes une simultanéité génératrice de la personnalité.

Il pourrait sembler bizarre qu'une recherche spéciale fût jugée nécessaire là, où, *a priori*, la réunion des deux conditions apparaît comme certaine à la date de la dernière. Or, rien n'est précisément moins certain. C'est que l'ordre d'acquisition des deux conditions a été, en effet, interverti et l'antériorité du titre par rapport à la reconnaissance n'a pas été respectée. La condition dernière en date étant celle qui eût dû intervenir la première, il n'est pas du tout évident que la première acquise le fût valablement et puisse utilement se joindre à l'autre. Ainsi se dégage la nécessité d'une démonstration, destinée à prouver qu'il y eût à la date de l'accord Winnig, marquant la réalisation de la condition d'effectivité, réunion, sur la tête de l'état estonien et de cette condition et de celle, acquise par anticipation, de la reconnaissance. Trois manières de procéder à cette démonstration se présentent à l'esprit.

1° On pourrait imaginer, tout d'abord, que les reconnaissances du mois de mai, quoique prématurées au moment où elles intervenaient, n'en continuaient pas moins à exister et sont venues se joindre au facteur de l'effectivité, dès que celui-ci fut acquis. C'est, évidemment, tourner le problème, au lieu de le résoudre et nier que le renversement de l'ordre chronologique entre les

deux conditions constitutives de personnalité ait un effet quelconque sur leur simultanéité. C'est oublier que le débat sur la priorité des conditions n'est pas une vaine querelle de préséances, mais tire son origine de l'interpénétration mutuelle des deux conditions dans le contrôle de la dévolution de la personnalité qui leur est indivisément imparti et qui ne peut se réaliser sans l'antériorité du titre sur la reconnaissance. C'est feindre d'ignorer, enfin, que l'antériorité de la reconnaissance est la reconnaissance prématurée, reconnaissance prématurée — acte d'intervention et que qui dit délit pose la question de la validité.

2° Aussi un procédé de démonstration plus sérieux sera celui qui tentera de résoudre par l'affirmative la question de sa validité, acceptant la nature délictuelle de l'acte du 3 mai. Cette question comporte une distinction logique : validité à l'égard du délinquant, à l'encontre de la victime, en faveur du bénéficiaire.

a) Angleterre. On songe immédiatement au vieux principe « *nemo auduit propriam turpitudinem allegans* ». Son application ne paraît pas douteuse. Nous le retrouvons à propos des agissements des alliés dans la guerre esto-russe pour décider si leur procès relève du principe de la neutralité ou de celui de la non-intervention.

b) Russie. Nous avons dit ce qu'il fallait, à notre avis, penser de la légitimation de la note du 3 mai par le prétendu acquiescement russe à la séparation de l'Estonie. Il semble que, le caractère délictuel de la note ne pouvant être nié, on ne saurait imaginer que sa validité pût être opposable à la Russie.

c) L'Estonie. Il apparaît, au contraire, comme conforme aux principes généraux du droit de soutenir que la validité d'un agissement, délictuel par rapport à un tiers, puisse être maintenue en faveur du bénéficiaire de cet agissement. En agréant cette dernière interprétation on arriverait aisément à démontrer que la condition de la reconnaissance ait pu rejoindre la condition de l'effectivité, dès que celle-ci se serait trouvée acquise.

3° Il y aurait peut-être un autre procédé permettant d'atteindre ce même résultat : celui qui, délaissant complètement les notes de

mai, verrait dans l'accord Winnig lui-même une première constatation de l'acquisition par l'Estonie du titre réel à la personnalité et le considérerait comme remplissant, à lui tout seul, la double condition, posée par le droit international à l'accession de l'état *nasciturus* à la personnalité de ce droit.

Que penser d'une telle façon de voir et l'accord Winnig peut-il être interprété comme une reconnaissance de facto de l'Estonie par l'Allemagne ?

L'affirmative est soutenue dans une note circulaire adressée par la Délégation Spéciale du gouvernement provisoire aux ministres des principales puissances alliées, accrédités à Stockholm. « Il est nécessaire d'ajouter, lisons-nous dans cette note datée du 7 décembre 1918, que le Gouvernement réuni de Livonie-Estonie-Courlande a perdu la dernière base à sa prétention de vouloir représenter l'Estonie, par la reconnaissance du gouvernement provisoire estonien comme seul pouvoir suprême en Estonie par le représentant général de l'Allemagne pour les provinces baltiques, Winnig. »

Des doutes assez sérieux quant au caractère de reconnaissance de l'accord Winnig, demeurent, toutefois, permis. Ce n'est point, certes, le terme de gouvernement, employé dans l'art. 1 de ce document, qui peut égarer le débat : nous avons eu maintes occasions de relever cette courante impropriété de termes pour ne pas voir une véritable reconnaissance comme état dans tel texte qui ne parle que de gouvernement. L'objection véritable vient du caractère contractuel de l'accord Winnig. Or, soucieux d'éviter la pétition de principes du contrat avec un être qui ne devient sujet de droit, capable de contracter, qu'en vertu de ce contrat lui-même, nous avons eu soin de bien préciser que la reconnaissance de facto est un acte essentiellement unilatéral (1). Comment concilier cette exigence avec la nature conventionnelle de l'instrument du 19 novembre ? Sans doute, pourrait-on songer à répondre que ce document n'a de contrat que la forme et que l'Allemagne ne retirant

(1) Voir *supra*, p. 27.

de sa reconnaissance aucun avantage corrélatif, celle-ci peut être considérée comme dénuée de contre-prestation et unilatérale, quant au fond. Une telle opinion témoignerait semble-t-il, d'un jugement superficiel. L'absence de contre-partie n'est, en effet qu'apparente dans l'accord Winnig. En réalité il en existe bien une et c'est de mettre l'Allemagne en mesure d'exécuter l'art 13 de la Convention d'Armistice du 11 novembre qui stipule « la mise en train immédiate de l'évacuation des troupes allemandes... se trouvant sur les territoires de la Russie, dans ses limites du 1 août 1914 ». Le caractère contractuel de l'accord Winnig ne saurait donc faire de doutes.

On s'aperçoit, cependant, que ce caractère résulte des motifs extra-juridiques. La reconnaissance de l'ordre étatique estonien n'est pas, pour l'Allemagne, un acte gratuit. Il est dicté par une nécessité politique d'effectuer au plus vite l'évacuation. Pour réaliser ce but, elle doit traiter avec le successeur; pour que cela soit possible, il faut que ce successeur soit capable de contracter; pour qu'il soit capable de contracter, il faut qu'une première reconnaissance lui ait dévolué une personnalité. L'Allemagne n'hésite donc pas à effectuer cette première reconnaissance dans l'acte même dont elle retire l'avantage qu'elle poursuivait. C'est de cette imixtion du politique que résulte la forme exceptionnellement *do ut des* de la reconnaissance Winnig, mais en faisant abstraction de cet élément de la réalité politique, il est aisé de dédoubler l'instrument du 19 novembre en deux actes distincts et d'une simultanéité toute fortuite : un premier acte, unilatéral, portant reconnaissance de l'ordre étatique estonien par l'Allemagne, un deuxième acte, contractuel, troquant, contre remise des pouvoirs, liberté d'évacuer.

Aussi, nous croyons-nous fondés à affirmer que, malgré sa forme exceptionnellement contractuelle, la reconnaissance contenue dans l'accord Winnig est bien une première constatation internationale de l'existence d'un état sociologiquement complet et effectivement indépendant (-qualité tirant, d'ailleurs, son origine de ce même instrument), ayant pour effet juridique de lui faire acquérir la personnalité imparfaite du droit des gens.

Ainsi, que l'on soutienne la validité de la reconnaissance délictuelle britannique du 3 mai ou celle de la reconnaissance contractuelle allemande du 19 novembre, on arrive à démontrer également que, malgré le renversement de l'ordre dans lequel sont intervenues les deux conditions constitutives de la personnalité, elles ont convergé à la date de la dernière. Aussi, est-il indifférent de prendre parti entre les deux versions et le débat sur la primauté chronologique de l'une ou l'autre reconnaissance peut être juridiquement négligé, chacune de ces démonstrations aboutissant à situer à la seule et même date, celle du 19 novembre 1918, la naissance d'une nouvelle personne du droit des gens.

Personne fort originale, à la vérité, puisque, à peine état sociologique de par son accession à cette même date à l'effectivité, l'antériorité — ou la simultanéité — de la reconnaissance la rendent, sans transition, justiciable du droit international.

* * *

Ces considérations sur chacune des deux conditions constitutives de personnalité imparfaite et les conséquences du trouble — rétroversion ou simultanéité — apporté à leur ordre normal, terminent le présent chapitre consacré à l'acquisition par l'Estonie de la personnalité. Aussi serions-nous passés aussitôt à l'histoire proprement juridique de ce pays, si le souci d'étayer, les conclusions de notre étude de la période liminaire de la personnalité, ne nous avait engagés à entreprendre un commentaire symétrique, consacré à la même période, mais chez un autre *nasciturus*, lié à l'Estonie par plus d'un lien de parenté et de ressemblance. Nous avons nommé l'Etat-Uni de Livonie-Estonie-Courlande. De l'examen, en tous points similaire, que nous nous proposons de lui consacrer et des différences profondes de principe et de fortune que malgré une apparente analogie, nous espérons faire ressortir entre les deux *nascituri*, — un enseignement, en quelque sorte par le contraire, se dégagera, peut-être, qui pourra contribuer utilement à mettre davantage en lumière les quelques notions que nous avons essayé de définir.

CHAPITRE II

L'ETAT-UNI DE LIVONIE-ESTONIE-COURLANDE

Nous nous proposons, en ce qui touche l'histoire juridique de l'Etat-Uni, de suivre la même méthode que celle que nous avons appliquée à l'Estonie nationale et, pour la détermination du moment à partir duquel cet état peut être considéré comme justiciable du droit international, nous allons commencer par poser la question de sa personnalité.

Dans l'examen de cette question nous nous en tiendrons également au principe, dégagé à propos de l'Estonie nationale, à savoir que la personnalité imparfaite du droit des gens résulte, pour un agrégat étatique en voie de formation, de la réunion des deux conditions de titre réel à la personnalité (qualité d'état sociologiquement complet et effectivement indépendant) et d'une première constatation internationale de son apparition.

De là les deux sections de notre chapitre: 1°) titre réel; 2°) reconnaissance de facto.

SECTION I

TITRE REEL.

Il y a état, au sens anté-international du mot, avons-nous cru pouvoir poser, lorsqu'un ordre de contrainte indépendant des autres états est effectif sur un territoire et pour une population déterminés.

1° *Ordre de contrainte.* De même que l'Estonie nationale avait trouvé l'embryon de sa future autorité étatique dans un organe d'autonomie locale fonctionnant en vertu d'une loi interne de la mère-patrie, de même c'est dans une institution préexistante de droit interne que se trouve l'origine de l'ordre étatique de l'Etat-

Uni. C'est au sein des institutions de caste, toutes prêtes et constituant, dans la vie publique de la mère-patrie, un régime légal (encore que non octroyé spontanément, comme le self-government estonien, mais imposé internationalement), que s'est effectué le passage d'une autonomie de droit interne à la formule inter-étatique. Si les principes ayant respectivement présidé à chacun des deux régimes d'autonomie étaient différents dans leur nature-principe des nationalités, dans un cas, privilèges de caste, dans l'autre, — rien ne ressemble davantage au geste du Conseil National, se transformant d'organe d'autonomie en détenteur du pouvoir suprême, que celui du Comité de Noblesse («Ritterschaftlicher Ausschuss», émanation exécutive de la Diète) du Gouvernement d'Estonie, proclamant le détachement de cette unité administrative de la Russie (1). Nous sommes en présence, en effet, dans les deux cas, d'une constitution d'ordre de contrainte nouveau.

2° Dans quelle mesure peut-on le considérer comme *indépendant*. Notre examen portera successivement sur les trois phases que suggère la chronologie et qui correspondent aux trois étapes d'un transfert de souveraineté: 1°) déchéance d'une souveraineté antérieure; 2°) vacance de souveraineté; 3°) dévolution à un bénéficiaire nouveau.

a) Indépendance vis-à-vis de la Russie.

Marquons tout d'abord la différence de procédé séparatiste entre l'État-Uni et l'Estonie. Celle-ci, avons-nous pu établir, s'était séparée de la Russie par un acte de sécession, auquel ni son manque initial de sincérité, ni l'absence d'insurrection effective, ni le prétendu acquiescement de la mère-patrie ne devaient rien enlever de sa nature juridique. Rien de tel dans le cas de

(1) Décision votée à la séance du 13 décembre 1937 et suivie, le 17 décembre suivant, d'une décision analogue de la Diète plénière du Gouvernement de Livonie, étendant ainsi l'initiative séparatiste à l'ensemble des territoires aujourd'hui estoniens.

l'Etat-Uni. On sait, en effet, que la sécession est cette forme complète de l'exercice du droit de l'individu à l'Etat de son choix, qui porte non sur un choix entre deux souverainetés préexistantes mais sur la création d'une souveraineté nouvelle. C'est ce point important qui semble être à l'origine du fait que le droit international positif reconnaisse le droit de la sécession, malgré l'absence de renonciation du titulaire précédent. (1) Aussi est-il nécessaire, pour que la sécession soit opposable à tout état préconstitué, qu'il s'agisse de création de souveraineté nouvelle, et non de rattachement à un autre état. Ces considérations permettent d'expliquer le fait que les fondateurs de l'Etat-Uni n'aient pas choisi la sécession, comme procédé juridique de la séparation. Leur but final ayant été vraisemblablement un rattachement du futur état à l'Allemagne, le procédé qui retenait tout naturellement leur attention était celui qui, en décomposant le processus du transfert de la souveraineté en plusieurs temps aurait permis de s'en tenir à la phase neutre de vacance de souveraineté, sans préjuger de la dévolution finale de celle-ci. Une construction juridique assez complexe fut donc imaginée pour réaliser la première opération — dégagement de la souveraineté russe. — sans se commettre aussitôt par la création d'une souveraineté héritière. La déchéance de la souveraineté apparaît comme l'aboutissement du raisonnement suivant.

1° Première affirmation: il existerait une norme constitutionnelle coutumière qui confèrerait à la noblesse des provinces baltiques le droit de représenter valablement l'ensemble du pays. «Conformément, dit, en effet, la décision déjà mentionnée de la Diète de Livonie, au droit, garanti par le Traité de Nystadt, de veiller aux intérêts de la population et de conclure, au nom du duché de Livonie, des traités internationalement valables, la noblesse réunie en Diète déclare... etc. » La même affirmation se trouve reproduite dans la signification de la séparation de la Russie, faite au chargé d'affaires de Russie à Stockholm, le 28 Janvier 1918: «la noblesse d'Estonie et de Livonie, est-il dit dans ce document, exercent

(1) Cf. Lapradelle. Cours.

depuis des temps immémoriaux, le droit de conclure, au nom du pays tout entier, des traités internationalement valables». Et le Maréchal de la Noblesse d'Estonie, dans une allocution, prononcée à la session extraordinaire de la Diète de Tallinn, le 28 mars 1918, cite, à l'appui de cette thèse, deux exemples historiques de l'exercice du droit ainsi invoqué à disposer du sort du pays, celui de 1561 où la noblesse l'avait livré à la Suède, celui de 1710, où elle en disposa en faveur de la Russie.

2° Deuxième affirmation: lorsque, par les Capitulations, signées à Hark, les 4 juillet et 29 septembre 1710 et confirmées par les articles 9 et 10 du Traité de Nystadt, la noblesse opéra le transfert de la souveraineté des provinces baltes en faveur de la Russie, elle le fit sous forme de contrat, dont la contre-partie, pour la Russie, était le respect du self-government des Diètes. Les lois russes des 12 avril et 10 août 1917 ayant supprimé les organes de la noblesse et en ayant transféré les fonctions de self-government aux nouvelles institutions d'autonomie nationale, la Russie se serait rendue coupable d'une violation du contrat de 1710 et il y aurait matière à extinction des Capitulations de Hark par le jeu de la condition résolutoire, sous-entendue en droit conventionnel, de l'inexécution des obligations par les parties (1).

Que penser de ce raisonnement? Reprenons chacun des deux points sur lesquels il porte.

En ce qui concerne le premier point qui est un débat de compétence, il a été contesté qu'un organe de la noblesse eût qualité pour dépasser ses fonctions de droit interne et assumer le rôle d'un dépositaire de souveraineté. On a fait valoir (2) que les or-

(1) Cf, en droit privé, l'art. 1184 du code civil français. On sait, qu'en droit international, le même argument a été invoqué par la France, pour justifier l'absence de plébiscite, lors de la ré-annexion de l'Alsace-Lorraine la contre-partie de la cession ayant été, dans le Traité de Francfort, la cessation des hostilités, à la charge de l'Allemagne.

(2) J. Seljamaa. Mémoire-protestation contre les décisions, prises l'Assemblée unifiée des Diètes de la Noblesse, tenue à Riga le 12 avril 1918.

ganes de la noblesse avaient été dissoutes par les lois russes, citées plus haut qui dévoluèrent les fonctions de self-government, jadis assumées par ces organes, aux institutions nouvellement créées d'autonomie nationale. Il serait aisé de rétorquer à cette objection par une contre-objection, non moins formaliste, qui consisterait à reprendre l'argumentation de la noblesse quant au fond et à faire valoir que le législateur russe, déchu de sa souveraineté par la résiliation des Capitulations de Hark, n'avait pu effectuer valablement une dissolution des Diètes et que les lois incriminées sont impossibles à ces dernières.

On s'aperçoit, cependant, en poursuivant ce débat sur la compétence, combien essais de justification, d'une part et déclinatoires de compétence, de l'autre, sont inutiles et éloignés de la seule position, juridiquement correcte du problème. En se perdant dans un formalisme exagéré et des arguments qui n'ont de juridique que leur allure rébarbative, on méconnaît cette vérité essentielle et tellement plus simple que toute initiative révolutionnaire est, pour le droit, un *prius* qui ne comporte pas, par définition, de question préjudicielle de compétence. Le droit se borne à attacher à ces initiatives illégales et anti-constitutionnelles des conséquences internationales, mais il ne saurait en régler la génération ni reconnaître à quiconque une qualité pour les faire. Parler de «compétence révolutionnaire» ou d'un «titre légal» à la menace à l'intégrité intérieure d'un Etat — c'est énoncer des notions contradictoires *in adjecto* et que l'on a peine à comprendre. C'est pourtant à cette tâche aussi ingrate qu'inutile que se ramène à la fois les essais de justification, invoqués par les initiateurs du séparatisme de la noblesse et les protestations ou les objections formalistes des défenseurs de l'ordre étatique national. Nous voyons une curieuse manifestation de cette tendance de part et d'autre, dans la convocation d'une assemblée des notables à la Diète unie de Livonie, Estonie, Saaremaa et Riga. Il y a là, de la part de la noblesse, trace d'un évident souci de compléter leur prétendu titre juridique à effectuer la séparation par une qualification subsidiaire

sur la base du principe des nationalités; de la part des Estoniens, tendance à contester, sur le terrain juridique, la validité de ce titre et de cette qualification subsidiaire. Voici, en effet, le texte de la protestation signée des anciens des cantons estoniens de Livonie, invités à prendre part à la Diète Unie de Riga (1) : « considérant que les habitants des communes estoniennes nous ont élus en vertu de la loi communale de 1866, que cette loi ne donne pas le droit aux présidents des assemblées cantonales de paysans de décider eux-mêmes, au nom des habitants, les questions qui concernent l'organisation de l'Etat et l'administration de notre pays, ou de déléguer des représentants dans quelque institution que ce soit pour trancher de telles questions, nous ne pouvons nous considérer comme des représentants légaux et dûment qualifiés par la population estonienne pour résoudre les questions posées. Nous croyons n'avoir ni le droit, ni le pouvoir de prendre des décisions ayant valeur obligatoire pour le pays et pour le peuple, d'autant plus que la loi électorale a été modifiée le 22 juin 1917 et que de nouvelles administrations communales et de nouveaux anciens de cantons ont été légalement élus à notre place. En conséquence nous ne prendrons part à aucun des votes par lesquels on veut décider ici de l'avenir du peuple estonien ou d'une partie du peuple estonien ». Cette protestation (comme celle de M. Seljamaa, plus haut citée) ne comporte pas, semble-t-il, de réfutation quant au fond. Il est indifférent juridiquement qu'elles aboutissent ou n'aboutissent pas à prouver le manque de compétence séparatiste des institutions de la noblesse, comme il est indifférent que celles-ci arrivent ou n'arrivent pas au résultat opposé. Il n'est pas besoin juridiquement d'une qualité juridique pour prendre valablement l'initiative d'une séparation et ni ces protestations n'empêcheront que n'importe qui peut la prendre, ni ces justifications ne lui feront acquérir un caractère légal.

En ce qui concerne le procédé séparatiste germano-balte quant au fond, il semble que la théorie de la résiliation de Capitu-

(1) Martna. « L'Estonie », p. 160.

lations de Hark du fait de la violation, par la Russie, des privilèges de la noblesse et de son droit exclusif à l'exercice d'un self-government local, soit sujette à caution. Pour que l'inexécution de son obligation par le co-contractant eût délié la noblesse de l'aliénation de souveraineté de Hark, il aurait fallu prouver que 1^o elle en était effectivement titulaire, à la date de la disposition; 2^o que le co-contractant tenait bien son titre de cette aliénation.

Or, en ce qui touche le premier point, on concilie difficilement sa qualité de titulaire de souveraineté en 1710 avec le fait d'en avoir déjà disposé, en 1561, en faveur de la Suède. A moins de prétendre — et de prouver — que certains actes des rois de Suède, pris en violation du pacte de 1561, avaient eu pour effet de le résilier, comme les lois sur le self-government estonien russes devaient, deux siècles plus tard, résilier celui de Hark, il ne semble par clair, à *priori*, pourquoi ce dût être la noblesse balte et non le roi de Suède qui, en 1710, avait qualité pour disposer de la souveraineté des provinces baltiques.

S'il paraît ainsi douteux que la noblesse balte pût en 1710, aliéner valablement un titre dont on peut estimer qu'elle était depuis longtemps désaisie, cette aliénation — et c'est le second point faible de la thèse — fut par contre effectuée par le roi de Suède. Sans doute, le Traité de Nystadt reprend-il les Capitulations de Hark et les confirme, mais il n'en reste pas moins vrai que, si celles-ci venaient à être résiliées, l'acte de disposition de Nystadt n'en serait pas le moins du monde affecté et la Russie, à supposer qu'elle fût déchue du titre acquis à Hark, n'en détiendrait pas moins celui qu'elle tenait de la Suède.

En troisième lieu, il est permis de se demander si la noblesse balte ne se serait pas interdite d'invoquer, comme cause de rescission de son contrat avec la Russie, les violations de ses privilèges par cette dernière puissance, en s'abstenant de la faire valoir lorsque l'Empereur Alexandre III, en méconnaissance flagrante des clauses de Hark, abolit les juridictions de police, formées par la

noblesse et leur substitua une organisation judiciaire purement russe (loi russe du 9 juillet 1889).

Le procédé séparatiste fondé sur le principe de l'art. 1184 du Code civil se révèle, ainsi, inutilisable. Il n'en est pas autrement de celui, également invoqué par les fondateurs de l'Etat-Uni, qui conclut à l'extinction de la cession de Hark par disparition du co-contractant, du fait de l'abdication de l'empereur de Russie (1). En plus d'objections, communes à la thèse de résiliation par inexécution des obligations, que soulève ce procédé quant aux doutes sur la validité de l'aliénation de Hark, le concept patrimonial de souveraineté qu'il agite et l'ambiance de droit privé où il baigne appellent les plus expresses réserves. Rien dans la constitution de l'Empire n'autorise à appliquer à la personne de l'empereur une patrimonialité comparable à celle dont relève, par exemple, le titre congolais de Léopold II. L'empereur négocie les traités, cède et acquiert des territoires non en son nom personnel, mais au nom de l'empire et la théorie de la continuité de l'Etat doit nécessairement être appliquée à ce dernier. Le fait d'un changement intérieur de régime ne saurait avoir la moindre répercussion internationale.

Un troisième procédé de détachement a été imaginé par les promoteurs de l'ordre étéique nouveau (allocution du Maréchal de la noblesse d'Estonie, déjà citée) : celui de l'abrogation des Capitulations de Hark par un mutuel dissentiment, résultant du décret Staline et de la promesse d'acquiescement qui y est contenue. Nous renvoyons aux explications déjà fournies sur la caducité du décret Staline, en ce qui concerne l'inadmissibilité absolue d'un tel procédé.

Il faut conclure de l'inefficacité absolue de chacun des procédés séparatistes mis en œuvre par l'Etat-Uni que son détachement de la Russie n'est pas de nature séparatiste. Il relève, en effet, d'une formule toute différente.

(1) Allocution du maréchal de la noblesse d'Estonie, à la séance du 28 mars de la Diète.

b) Vacance de souveraineté.

« Les régions situées à l'ouest d'une ligne convenue entre les » parties contractantes, dit l'art. 3 du Traité de Brest-Litovsk, et » ayant appartenu à la Russie ne se trouveront plus placées sous » sa souveraineté.

» La Russie, ajoute l'al. 3 du même article, renonce à toute » immixtion dans les affaires intérieures de ces territoires. L'Al- » lemagne et l'Autriche-Hongrie se proposent d'en déterminer le » sort futur en conformité avec les vœux de leurs populations.

» La Russie, dit, de son côté, l'art. 7 du Traité complémentaire » de Berlin, tenant compte de la situation de fait existant en Es- » tonie et en Livonie, renonce à sa souveraineté sur ces territoi- » res, ainsi qu'à toute immixtion dans leurs affaires intérieures. » Leur sort ultérieur sera réglé en conformité avec les vœux de » leur population ».

Il résulte de la lecture de ces textes que l'abandon de sa souveraineté par la Russie n'est suivi d'aucun transfert de cette souveraineté à un bénéficiaire nouveau. L'Allemagne n'hérite pas de la souveraineté russe, elle se réserve simplement « d'en régler le sort futur, en conformité avec les vœux de la population ». Il ne s'agit donc pas d'une cession de territoire, mais bien de cette vacance de souveraineté dont nous avons déjà indiqué les répercussions éventuelles à propos de l'Estonie nationale. Or, si dans le cas de celle-ci, son ordre étatique n'avait pas profité de cette période d'interrègne pour s'approprier la souveraineté de la *res nullius* qu'étaient les territoires en question, préférant la formule franchement séparatiste de la sécession il en va tout autrement de l'ordre étatique des Diètes. Après une longue période d'hésitations, dues vraisemblablement à l'incertitude quant à la formule de rattachement à l'Allemagne et à la suite d'une évolution qui semble avoir été de l'annexion pure et simple à une union personnelle avec la Prusse, cette dernière formule nécessitant un exercice individuel de la souveraineté, les Diètes se décidaient à s'em-

parer officiellement du titre de souveraineté, vacant depuis le Traité de Berlin. Le 8 novembre, soit à quelques jours d'intervalle de l'annulation des traités de paix avec l'Allemagne par le Comité Central Exécutif et le retour des revendications de souveraineté russes, la Diète Unie de Riga se déclarait dépositaire du pouvoir souverain dans les pays baltes et décidait l'élection, en collaboration avec la Diète de Courlande, d'un Conseil de Régence, chargé « de la représentation de l'Etat-Uni à l'étranger et de l'administration du pays, avec droit de prendre des décisions provisoires ayant force de loi ».

La nature juridique de la formation de l'Etat-Uni présente donc un intérêt considérable et constitue un fait tout à fait rare dans le droit international moderne: cet Etat n'est ni d'origine séparatiste, ni de source contractuelle. Il dérive de l'appropriation d'une chose sans maître (1).

c) Indépendance vis-à-vis de l'Allemagne.

L'affirmative ne semble pas devoir faire de doutes. En effet, la formule de l'union personnelle qui, pour autant qu'on en puisse juger, paraît être celle à laquelle le gouvernement des Diètes s'est finalement arrêté, suppose, en droit international, un maintien intégral de la souveraineté de ses membres. Dans ces conditions, si on avait pu soutenir, avec raison (2) que, dans le cas de l'Etat estonien national, la réserve d'une formule de confédération d'Etats avec la Russie n'enlevait rien au caractère sécessionniste de la proclamation d'indépendance du 28 novembre, à plus forte

(1) Il est évident que le droit commun de l'occupation doit s'appliquer à l'Etat-Uni et aux territoires sur lesquels la Russie avait renoncé à Brest-Litovsk et à Berlin et, notamment la règle de l'acte de Berlin de 1885 de la prise de possession effective. Sans la perdre de vue dans notre essai d'histoire juridique de l'Etat-Uni, nous ne la mentionnons que subsidiairement, la condition de l'effectivité étant posée, par ailleurs, par la théorie générale de l'état en formation. C'est à ce dernier titre que nous étudierons l'effectivité de l'Etat-Uni, « territoire occupé », dans le sens de l'acte de Berlin et « état en formation », dans le sens de la théorie générale de la naissance des états, étant confondus, dans son cas.

(2) Piip, op. cit., p. 57.

raison devrait-on admettre que le lien, encore plus flou, de l'union personnelle, n'implique, de la part de l'Etat-Uni, aucune aliénation, même partielle, de sa souveraineté au bénéfice de l'Allemagne. On pourrait faire valoir, tout au plus, que l'union avec la Prusse eût été susceptible d'entraîner, pour le nouvel Etat, la qualité de membre de l'Empire allemand, Etat fédéral, non confédération d'Etats. Mais on est là dans le pur domaine des hypothèses. Au point de vue des réalités historiques l'Etat-Uni n'a eu le temps de parvenir qu'au stade de régence, pendant lequel la souveraineté demeure — au moins provisoirement — entière. Aucune formule de rattachement à l'Allemagne, avec ou sans limitation de souveraineté, n'a pu être réalisée. Dans ces conditions on ne peut répondre que par l'affirmative à la question de savoir si l'ordre étatique des Diètes fut juridiquement indépendant de l'Allemagne.

* * *

La question de l'indépendance de cet ordre se résume donc comme suit: par suite de l'échec dans la mise en œuvre de divers procédés séparatistes non violents, l'indépendance vis-à-vis de la Russie n'a pu être assurée par la déchéance de la souveraineté de celle-ci. Elle n'a pas davantage été assurée par le procédé du détachement par mutuel consentement. Le procédé séparatiste violent (sécession) qui assure l'indépendance en ouvrant un conflit de souveraineté n'a même pas été envisagé. Dans ces conditions, c'est par le procédé d'appropriation de souveraineté que l'indépendance s'était trouvée *ipso facto* assurée vis-à-vis d'un Etat quelconque. Le 8 novembre 1918 il existe un ordre de contrainte indépendant des autres Etats ; dans quelle mesure, cet

3° *Ordre de contrainte est-il effectif ?* Comme pour l'état estonien national, on peut distinguer entre les deux périodes successives de l'administration russe et de l'administration militaire allemande. Quoique soumise alternativement, pendant chacune de ces périodes à des traitements radicalement opposés, allant de la persécution, sous l'administration russe à un soutien bienveillant du-

rant l'occupation, l'effectivité de l'ordre de contrainte des Diètes peut être considérée comme inexistante dans chacune de ces deux phases historiques, au point de vue de l'exercice réel du pouvoir. De même que la sécession estonienne était demeurée platonique durant l'administration russe grâce à une évidente incertitude quant à ses buts politiques et que l'insurrection nationale resta larvée sous l'occupation, pour avoir été réduite à l'impuissance, de même, la séparation balte resta sans effet sous l'administration russe, à cause d'une répression par la force et sous l'occupation, à cause du manque de sincérité dans sa volonté d'entière indépendance. Sauf le renversement chronologique entre les deux phases, la symétrie est complète entre l'ordre de contrainte national et celui des Diètes et pas plus dans un cas que dans l'autre on ne peut parler d'effectivité, entant que facteur constitutif de l'état.

4° *Population*. En l'absence de l'effectivité, il est difficile de parler de population et de territoire, objets sur lesquels cette effectivité s'exerce et qui ne sont apparents que lorsqu'elle existe. Est-il possible, toutefois, de parler de ce que, dans ses applications à l'Etat estonien national nous avons cru pouvoir appelé « population virtuelle » ? C'est là qu'apparaît une différence importante entre l'Estonie nationale et l'Etat-Uni. Si, en effet, dans le cas de celle-là, le facteur ethnographique permettait de parler d'un élément population, virtuellement acquis à un ordre de contrainte en voie de formation, l'Etat-Uni, fondé, on le sait, sur une théorie juridique étrangère au principe des nationalités, ne saurait prétendre, avant l'établissement définitif de l'effectivité de son autorité étatique, à une population en puissance. Aussi, contrairement à ce qui s'était produit dans le cas de l'Estonie nationale, où le principe national débordant du territoire, assurait à l'embryon étatique une population par delà les frontières ethnographiques elles-mêmes, dans le cas de l'Etat-Uni, au contraire, le facteur population, au lieu de dicter la solution de géographie politique, est lui même déterminé par elle. Dans ces conditions

une population virtuelle ne peut être, pour l'Etat-Uni, qu'un aspect démographique du territoire.

5° *Territoire*. Celui-ci se trouve virtuellement préfiguré par des considérations historiques de pure essence patrimoniale. Il convient d'observer, d'ailleurs, que celles-ci ne faisant l'ombre de doute, dans l'esprit des promoteurs de l'ordre nouveau, les frontières se sont trouvées d'avance fixées avec une précision qui n'a rien à envier au critère ethnologique. La formation de ce territoire virtuel semble s'être consommée en trois étapes que nous rappelons brièvement:

1° Maintien de la séparation non-ethnographique entre l'Estonie septentrionale et l'Estonie méridionale et insulaire qui font partie de la Livonie. De là, notamment, la dualité des déclarations de détachement de la Russie pour l'ensemble des régions qui intéressent notre sujet.

2° Création d'une autorité étatique commune pour ces régions et la partie non-estonienne de la Livonie: la Diète Unie d'Estonie, Livonie, Saaremaa (Estonie insulaire), et la ville de Riga, 12 avril 1918.

3° Adhésion de la Courlande, par l'invitation que lui adresse la Diète Unie de prendre part à l'élection d'un Conseil de Régence commune de l'Etat-Uni. (1)

La conclusion qui s'impose, au terme de cette revue des divers facteurs constitutifs de titre réel d'un Etat à la personnalité du

(1) La Courlande a précédé, dans son évolution, l'ordre de contrainte des diètes unies d'Estonie-Livonie. L'abandon de souveraineté russe remon-
tant, en ce qui concerne, au Traité de Brest-Litovsk (comme pour l'Estonie
insulaire) et non simplement au Traité de Berlin du 27 août, ainsi
que ce fut le cas d'Estonie-Livonie, son indépendance, et, d'ailleurs, la
reconnaissance de celle-ci par l'Allemagne, se placent à une date précé-
dant de huit mois la période correspondante pour l'Estonie-Livonie (voir
Strupp « Wörterbuch »... Stichwort « Kurland ».) Au moment de la fusion,
une identité juridique absolue est acquise entre les deux partenaires,
Courlande et Diète Unie.

droit des gens, semble devoir être la suivante: un ordre de contrainte, créé en décembre 1917, par l'érection en autorité étatique des Diètes d'Estonie et de Livonie et transformé, en avril 1918 en organe unifié de ces deux autorités, devient le 8 novembre 1918 et par appropriation d'un titre vacant de souveraineté, un ordre de contrainte indépendant, nanti, vers cette même date d'un territoire virtuellement acquis et d'une population déterminée par ce territoire. Mais cet ordre manque d'effectivité. Comme l'Estonie nationale, antérieurement à l'accord Winnig, l'Etat-Uni ne possède pas de titre réel à la personnalité du droit des gens.

Cependant, comme l'Estonie nationale encore, cet ordre de contrainte ineffectif va bénéficier d'une constatation internationale de son apparition. Nous allons retrouver la même rupture de l'ordre normal dans la succession des deux facteurs constitutifs de personnalité et la même antériorité de la reconnaissance par rapport à l'effectivité. Cependant, dans cette anomalie même des différences assez sensibles ne laisseront pas d'apparaître entre l'Estonie et l'Etat-Uni et les reconnaissances dont ils ont respectivement bénéficié, différences que nous nous proposons de dégager, en étudiant, après le titre réel, cette deuxième condition de l'acquisition de la personnalité imparfaite qu'est la reconnaissance de facto.

SECTION II

RECONNAISSANCE

Le 16 octobre 1918 le président de la Diète Unie recevait communication d'un document ainsi conçu :

« Nous, Guillaume, par la grâce de Dieu Empereur d'Allemagne,
» Roi de Prusse etc., autorisons, par la présente, le comte Hertling,
» notre Chancelier d'Empire, à porter à la connaissance de la Diète-
» Unie d'Estonie, Livonie, Saaremaa et Riga que, nous rendant aux
» vœux, à nous transmis, par ses représentants et sur le vu du rap-

» port de notre chancelier ; considérant, d'autre part, que, par l'article 7 du traité russe-allemand du 27 août 1918, complémentaire au traité de paix de Brest, la Russie avait renoncé à sa souveraineté sur l'Estonie et la Livonie, — nous reconnaissons, au nom de l'Empire allemand, ces territoires comme libres et indépendants. En foi de quoi nous avons revêtu la présente de notre signature et y avons fait apposer notre sceau impérial.

» Donné au Grand Quartier Général, le 22 septembre 1918,
» signé : Guillaume, I. R. »

Peut-on considérer ce document comme une reconnaissance de la nature de celles que nous avons convenu de qualifier de reconnaissances de facto, c'est à dire comme attributive de personnalité internationale provisoire ou présomptive à un état de droit constitutionnel ?

Si l'on compare le libellé de ce document à celui de la note du gouvernement britannique en date du 3 mai 1918, que nous avons reconnue pour une reconnaissance de facto de l'Etat estonien national, on constatera une apparente diversité de termes. La note britannique parle, en effet, de la reconnaissance du Conseil National Estonien comme assemblée indépendante de fait, commettant par là cette fâcheuse confusion de l'état et du gouvernement que nous avons eu l'occasion de signaler à plusieurs reprises. La note allemande se garde bien, au contraire, de commettre pareille impropriété de langage et, n'était-ce la mention, presque subsidiaire, de la Diète, entant que destinataire de la note, on serait tenté d'y voir moins une reconnaissance d'un ordre de contrainte nouveau, qu'une simple constatation d'une vacance de souveraineté. La qualité du destinataire de la note nous oblige, toutefois, à écarter cette dernière interprétation comme absolument invraisemblable. La nature de reconnaissance d'un ordre de contrainte de la note du 22 septembre est, historiquement, une vérité d'observation.

Faut-il, toutefois, y voir moins une reconnaissance comme état, qu'une reconnaissance comme gouvernement ? Encore moins, sem-

ble-t-il, que dans le cas de la reconnaissance anglaise où nous avons conclu à la reconnaissance comme état, malgré une confusion, peut-être voulue, de termes, et un état de sécession qui, juridiquement, laissait place aux notions de gouvernement légal et de gouvernement rebelle ou de facto. A plus forte raison, doit-on écarter cette solution pour le cas de l'Etat-Uni, où la notion même de vacance de souveraineté exclut celle de gouvernement de facto, car où il n'y a pas de maître, il ne saurait y avoir de rebelle. Le gouvernement de fait suppose la violation d'une constitution, puisqu'il est le résultat juridique du fait objectif d'une révolution, dirigée contre un gouvernement légal ou conforme à cette constitution. Rien de tel ne pouvait se produire dans les provinces baltiques à la date du 22 septembre, parce qu'en vertu de l'abandon de la souveraineté russe aucun gouvernement ne pouvait être légal là, où, faute de toute constitution applicable, l'étalon même de l'égalité n'existait pas. La vacance de souveraineté entraînant nécessairement confusion d'état et de gouvernement, toute reconnaissance d'ordre de contrainte doit, à ce moment-là être, sans hésitation possible, considérée comme une reconnaissance d'état.

Mais, la reconnaissance du 22 septembre présente-t-elle ce deuxième caractère essentiel d'une reconnaissance de facto qui est d'être une reconnaissance provisoire ? Rien dans la lettre, ni dans l'esprit de ce document ne permet de le croire. Tout porte à supposer, au contraire, qu'il s'agit d'une reconnaissance définitive, d'une de ces applications abusives de l'effet attributif de la reconnaissance ce que nous signalions en parlant de l'école de la vertu constitutive. Nous avons fait appel, à ce moment-là, à la notion intermédiaire de personnalité imparfaite autant dans le but de trouver un remède à la mise au ban du droit de toute la période de la formation de l'état, antérieure à la reconnaissance, que pour conjurer le danger, symétrique et corrélatif, des reconnaissances prématurées, prétendant créer un sujet de droit avant terme. Or, il semble que l'on soit en présence d'un cas de ce genre. La reconnaissance ne saurait être attributive de personnalité que pour autant

qu'il s'agit de personnalité provisoire et présomptive qui est celle du belligérant ou du *nasciturus* en temps de paix ; encore faut-il, dans ce cas même, qu'elle intervienne en faveur d'un état déjà complet sociologiquement et effectivement indépendant. C'est dans la mesure, en effet, où elle n'avait pas tenu compte de cette règle de l'antériorité de l'effectivité que nous avons pu qualifier la reconnaissance anglaise de prématurée et en établir le caractère délictuel. Or, la reconnaissance allemande non seulement se rend coupable de transgresser la même règle de l'antériorité de l'effectivité, mais encore elle émet la prétention de faire bénéficier l'Etat-Uni de la pleine et définitive personnalité du droit des gens, sans admettre aucune réserve de durée, aucune condition résolutoire qui est le propre de la reconnaissance de facto et y constitue, précisément, cette « preuve du contraire », sous le bénéfice de laquelle la présomption *jure tantum* de la personnalité imparfaite peut être recevable. L'effet attributif de cette personnalité de la reconnaissance n'existe qu'à la condition d'être entaché de la condition suspensive d'accession à la stabilité, de condition résolutoire d'extinction de toute viabilité. La présomption dans la reconnaissance doit traduire fidèlement la précarité dans la personnalité et permettre à cette reconnaissance de se résoudre, selon le mode historique lui-même de la résorption de la précarité, — soit en caducité, soit en conversion automatique en reconnaissance de pleine personnalité. Celle-ci n'a plus, alors, ainsi que nous le verrons dans l'évolution subséquente de l'Etat estonien national, que la simple portée déclarative d'un état de choses uniquement déterminé par l'évolution de la personnalité et son accession de la stabilité.

Or, la reconnaissance allemande est dénuée de toute formule résolutoire. Elle ne tient aucun compte de la précarité de la personnalité qu'elle prétend, au contraire, attribuer inconditionnellement et ne prévoit pas sa propre extinction, pour le cas où cette précarité viendrait à se résoudre en la disparition de l'ordre étatique et de sa personnalité. Aussi, quoique la reconnaissance britannique fût, elle-même, intervenue avant terme, c'est à dire avant

une date où l'état *nasciturus*, n'ayant pas encore réuni la plénitude du titre réel à la personnalité, fût en mesure d'en bénéficier utilement au point de vue de l'acquisition de cette personnalité, — une différence doctrinale importante ne laisse-t-elle pas de la séparer de la reconnaissance allemande. La reconnaissance britannique est intervenue trop tôt dans ce sens que son bénéficiaire n'existait pas encore juridiquement. Cela est commun aux deux reconnaissances. Mais la reconnaissance britannique tient compte de l'évolution subséquente possible de la personnalité qu'elle entend dévoluer à ce bénéficiaire ; elle envisage l'hypothèse de sa propre résolution, dans le cas où les événements se chargeraient d'infliger un démenti à la présomption de vitalité qu'elle implique (1). Rien de tel dans la reconnaissance allemande. Non seulement elle intervient trop tôt, dans ce sens qu'elle s'adresse à un bénéficiaire qui n'est pas juridiquement apte à en recueillir utilement l'effet attributif, mais encore, en supposant qu'il le puisse éventuellement devenir, elle ne tient aucun compte de la précarité de cette personnalité éventuelle et, au cas où celle-ci viendrait à s'éteindre, — de la possibilité de sa propre extinction. C'est donc à un double titre que cette reconnaissance est hâtive. On pourrait marquer la différence en lui réservant la qualification de prématurée et en se servant du terme d'anticipée pour la reconnaissance anglaise. Cette différence dans le degré et dans la nature de l'anticipation, correspond d'ailleurs, exactement, à la différence dans la nature juridique qui sépare les deux instruments, l'un étant une reconnaissance de *facto*, l'autre une reconnaissance définitive.

Une autre différence de fait entre les deux reconnaissances consiste en ce que la note du 3 mai s'adressait à un ordre de contrainte ineffectif, certes, mais tout de même indépendant, dans ce sens liminaire de la chose que Vergennes qualifie de « déclaration solennelle ». L'Estonie nationale avait, au moins, réalisé la séparation par le procédé sécessionniste. Rien de tel pour l'Etat-Uni, dont les

(1) V. *supra*, jugement « Gagara », p. 54.

procédés de séparation pacifique avaient échoué et dont l'indépendance platonique elle-même ne date que de l'appropriation de souveraineté du 8 novembre.

En revanche et malgré toutes ses violations des règles du droit international, la reconnaissance allemande, au rebours de la reconnaissance britannique, ne constitue pas un acte délictuel. S'adressant à une chose sans maître elle ne saurait, en effet, se rendre coupable d'intervention vis-à-vis de quiconque. C'est à tort, semble-t-il, que M. Strupp la fait bénéficier, indivisément avec la reconnaissance anglaise, de l'exception de légitimité qu'il prétend tirer en leur faveur du décret Staline (1). La reconnaissance du 22 septembre, intervenant postérieurement à l'abandon de souveraineté russe et en faisant d'ailleurs, expressément état dans son exposé des motifs, n'a besoin d'aucune justification, pas plus, du reste, que n'en aurait eu besoin la note du 3 mai si elle fût intervenue dans une période comprise entre le Traité de Berlin et la révocation de celui-ci par le Comité Central exécutif.

Enfin, la différence dans leurs destinées ultérieures achèvera l'opposition qui existe entre les deux reconnaissances, en même temps que, par leur truchement, elle marquera celle qui sépare les personnalités de leurs titulaires respectifs, l'Estonie et l'Etat-Uni. Alors que l'antériorité de la reconnaissance anglaise mène, par l'accession de l'Estonie à l'effectivité, à la rétroversion dans l'ordre des deux conditions constitutives de personnalité et pose la question de la validité de leur réunion, — l'antériorité de la reconnaissance allemande ne consomme pas cette rétroversion, l'Etat-Uni n'ayant jamais atteint à l'effectivité. L'infraction se trouve éteinte par disparition du destinataire. En même temps est éteinte la reconnaissance elle-même. Après avoir voulu préjuger inconditionnellement de l'avenir, elle tombe dans le néant, son bénéficiaire ayant résolu sa précarité dans le sens de la caducité. La présomption irréfragable de viabilité qu'elle a contenu étant venue à être

(1) V. supra, p. 56.

démentie par les faits, la reconnaissance cessa de produire ses effets. Rétroactivement, croyons-nous, au rebours de ce qui eût dû être décidé pour une reconnaissance de facto, plus souple et contenant elle-même l'hypothèse de sa propre extinction, si, dans le cas de l'Etat estonien national, la présomption qu'elle contenait était venue à recevoir la preuve contraire. Au point de vue des faits, l'annulation de la reconnaissance du 22 septembre ne saurait faire de doutes, puisqu'elle a été expressément révoquée par l'Allemagne. Cette révocation résulte implicitement de la reconnaissance par l'Allemagne de l'Estonie nationale (1), car il y a, entre les deux instruments, une incompatibilité telle qu'on ne saurait imaginer qu'ils puissent coexister. Cette dernière façon de voir est d'ailleurs celle de la Délégation spéciale estonienne du 7 décembre 1918 que nous avons déjà eu l'occasion de citer. (2.)

* * *

Concluons. Un agrégat étatique auquel la qualité d'état effectivement indépendant — et, par voie de conséquence, le titre réel à la personnalité — doivent être refusés, bénéficie, néanmoins, d'une constatation internationale de son existence, constatation faite en violation de la règle de l'antériorité du titre. Titre incomplet, reconnaissance prématurée, — aucune personnalité du droit des gens ne résulte de cette réunion défectueuse des deux facteurs constitutifs, normalement, de la personnalité présumptive. L'histoire de l'Etat-Uni doit être considérée comme une évolution étrangère au domaine du droit et c'est sur cette constatation, décevante, au point de vue de la méthode, que nous terminerions le présent chapitre, si, de l'opposition même entre leurs destinées, il ne nous était possible de tirer une comparaison pleine d'enseignement, entre cet état métajuridique et l'Etat estonien qui, après avoir débuté dans des conditions sensiblement analogues de l'indépendance ineffective et de reconnaissance anticipée, était venu, par la suite, à acquérir l'effectivité. à y adjoindre la recon-

(1) Accord Winnig, *supra* p. 61.

(2) *Supra*, p. 60.

naissance offerte par anticipation (1) , à accéder ainsi à la personnalité présomptive du droit des gens, à confirmer cette présomption en mettant fin à sa précacité et à convertir, par son accession à la stabilité, cette personnalité provisoire en personnalité définitive qu'il ne restait plus aux diverses reconnaissances qu'à enregistrer. L'histoire de l'Etat-Uni —, métajuridique, strictement parlant, — vaut précisément par ce qu'elle montre ce que celle de l'Etat estonien national aurait pu avoir été si les événements n'avaient pas voulu que son ordre étatique parvînt à s'exercer effectivement. Il y avait dans cette similitude des débuts et l'extrême différence de fortune un enseignement *a contrario* tellement convaincant qu'il nous a paru justifier les développements que nous venons de consacrer à l'Estonie, entant que province de l'Etat-Uni de Livonie, — Estonie, — Courlande, état, cependant, internationalement préjuridique.

Ceci posé, revenons à l'Estonie nationale qui, le jour même où son frère mort-né semblait définitivement dans le néant juridique, accédait, au contraire, à la personnalité imparfaite du droit des gens et allait livrer bataille pour prouver, par son accession à la stabilité, le bien-fondé de la présomption de viabilité sur la foi de laquelle on lui avait accordé une première personnalité juridique.

(1) Ou simultanément : cf. p. 62.

CHAPITRE III

PERIODE DE PERSONNALITE IMPARFAITE, PROPREMENT DITE. — LA GUERRE.

Le hasard historique a voulu que la période de la personnalité imparfaite de l'état estonien, dont nous avons placé le début à l'accord Winnig et dont la fin sera marquée par la cessation de la précarité, coïncidât avec la guerre que le nouvel état fut obligé de mener contre la mère-patrie et que l'acquisition de la stabilité, génératrice de personnalité définitive, fût, elle-même, consommée, par un traité de paix. Il y a là un phénomène qui ne laisse pas d'être étrange, puisque par définition, l'état *naciturus* du temps de paix et la reconnaissance de facto sont des notions imaginées pour faire pendant au statut et à la reconnaissance de belligérance, dans des cas où la précarité d'un nouvel ordre proviendrait d'une incertitude autre que le doute quant à l'issue des opérations militaires. Sans les circonstances politiques qui ont hâté la reconnaissance provisoire de l'Estonie par les Alliés et sans l'occupation militaire allemande qui, agissant en deux directions divergentes, ont eu pour effet de retarder l'effectivité sociologique de l'agrégat étatique estonien et de précipiter la constatation internationale de sa naissance, ce ne seraient pas les reconnaissances par anticipation du mois de mai, ni même la reconnaissance concomitante de l'accord Winnig, qui seraient venues s'ajouter à l'achèvement sociologique de l'agrégat, parvenu à l'effectivité, mais on se serait trouvé en présence d'un cas infiniment plus classique, d'un insurgé, déjà constitué en état de droit constitutionnel et qui briguerait normalement, par une recon-

naissance de sa belligérance, le statut provisoire de personne imparfaite *causa belli*. Or, les circonstances politiques que nous avons relevées ont eu pour conséquence de transplanter artificiellement le problème du domaine de l'insurrection, d'où il ne serait jamais sorti si on avait eu patience d'attendre que l'insurrection éclatât, sur le terrain de formation d'états en temps de paix. Ce ne fut donc pas en qualité d'insurgé reconnu comme belligérant, mais en celle, ne correspondant à aucune réalité, de l'état *nasciturus* de temps de paix, qu'au lendemain même de son achèvement sociologique, l'Estonie engagea sa lutte avec la Russie.

Résulte-t-il, au moins, de la substitution, à la qualité de belligérant, de celle de personne imparfaite du temps de paix que la guerre contre la Russie ait nécessairement le caractère d'une guerre internationale? Rien n'est moins certain et nous nous proposons, pour élucider cette importante et délicate question, de la poser successivement en ce qui concerne chacun des adversaires et les états tiers.

SECTION I.

NATURE JURIDIQUE DE LA GUERRE, DU POINT DE VUE DE L'ESTONIE

La solution semble s'imposer sans trop de difficultés en ce qui touche l'Estonie. En effet, si le caractère purement platonique de la sécession estonienne de novembre 1917 pouvait permettre des doutes quant à sa qualité de simple insurgé de droit interne, il est incontestable que, par la suite, seule l'occupation allemande empêcha cette insurrection de devenir effective et, qu'en tout état de cause, l'accession simultanée, le 19 novembre 1918, à la qualité d'état sociologique complet et effectivement indépendant et au bénéfice des reconnaissances internationales accordées par anticipation, lève toute espèce de contestations quant à la qualité de personne imparfaite du droit des gens que l'Estonie possédait à la date

de l'ouverture des hostilités. Personne fort originale, à la vérité, puisque, insurgé reconnu comme belligérant avant qu'il fût ni insurgé, ni belligérant et par un procédé qui ne fut pas la reconnaissance de belligérance, mais personne tout de même, indiscutablement. Il ne serait même pas exact de voir comme une conversion en reconnaissance de belligérance des reconnaissances de facto dans le fait, pour le prétendu *nasciturus* du temps de paix, de rejoindre une évolution plus normale du processus séparatiste et d'entrer en guerre avec la mère-patrie. Une telle interprétation aurait eu pour effet de maintenir à la guerre le caractère de guerre civile, vis-à-vis de l'Estonie. Or, la personnalité imparfaite de l'état *nasciturus* du temps de paix, quoique calquée sur celle du belligérant, est plus vaste et porte le caractère d'universalité que le statut du belligérant, forcément limité au seul bénéfice du droit international de la guerre, n'a pas. L'Estonie ayant été admise au statut de la personne présomptive *causa pacis* et par une reconnaissance de facto, non une reconnaissance de belligérance, doit, semble-t-il, continuer à jouir du statut du *nasciturus* du temps de paix, statut imparfait, avons-nous eu l'occasion de poser, mais non incomplet, comme celui du belligérant. Si, par application d'une règle générale du droit sur le bénéfice du doute laissé au tiers profitant d'un acte délictuel, nous avons pu conclure au maintien de la reconnaissance délictuelle du 3 mai dans ses conséquences favorables à l'Estonie, il est clair que cette reconnaissance doit être maintenue avec la plénitude de son effet constitutif de la personnalité imparfaite *causa pacis* et ne pas être convertie en reconnaissance de belligérance, sous prétexte que les événements ont fait du *nasciturus* du temps de paix un belligérant de fait. Il faut donc conclure que la qualité d'état *jure gentium* de l'Estonie s'étant trouvée, par la suite d'un agissement délictuel de la part d'un état tiers, antérieure à sa qualité d'insurgé de droit interne, c'est dans cette qualité d'état *jure gentium* que l'Estonie doit être censée avoir commencé la guerre, laquelle a, par conséquent, la caractéristique d'une guerre internationale, en ce qui la concerne.

SECTION II.

NATURE JURIDIQUE DE LA GUERRE DU POINT DE VUE DE LA RUSSIE

En va-t-il de même pour la mère-patrie ? Il est permis d'en douter. Le débat semble devoir s'engager autour des trois points suivants : annulation du Traité de Brest-Litovsk, inopposabilité à la Russie des reconnaissances anticipées du mois de mai, l'inexécution du décret Staline.

1° Le 18 novembre 1918 un message radiodiffusé du Comité Central Exécutif « proclame solennellement à tous, que les conditions de la paix signée avec l'Allemagne à Brest-Litovsk, le 3 mars 1918, ont perdu leur force et portée. «Ce traité, ainsi que l'accord complémentaire, signé à Berlin le 27 août suivant, sont déclarés nuls et non-avenus dans leur ensemble, ainsi que dans toutes leurs clauses». Nous avons eu l'occasion d'indiquer que la valeur juridique de cette répudiation, unilatérale à première vue, ne doit pas être contestée, étant donnés: 1° l'art. 15 de la Convention d'Armistice du 11 novembre par lequel l'Allemagne consent à renoncer «aux Traités de Brest-Litovsk et Bucarest et traités complémentaires», et 2° l'arrêt de la Cour d'Empire que nous avons cité plus haut. En présence de ces documents, le mutuel dissentiment ne saurait faire de doutes, ni la validité de la répudiation russe. Or, l'effacement des clauses de Brest-Litovsk et de Berlin signifie que la Russie reprend sa souveraineté sur les provinces estoniennes. Elle trouve en face d'elle un sécessionniste dont l'acte séparatiste ne date pas de la période de vacance de souveraineté (1), mais du

(1) Dans ce dernier cas, qui eût été celui de l'Etat-Uni, s'il avait pris les armes pour défendre, contre le retour des revendications de souveraineté russes, sa proclamation d'indépendance du 8 novembre, la question de l'opposabilité aux tiers de la répudiation du 18 novembre n'aurait pas manqué de se poser. Il semble qu'elle eût dû être résolue dans le sens de l'affirmative par cette simple considération que si la *res inter alios acta* de Brest, qui avait profité à l'Etat-Uni en donnant naissance à la vacance de souveraineté, lui avait été opposable, tout

24 février 1918, c'est-à-dire de ce *statu quo ante* dans lequel la répudiation des clauses territoriales de Brest et de Berlin vient de replacer la Russie. Par un curieux retour de choses, l'insurrection qui, logiquement, eût dû se produire à cette époque-là, ne se produit qu'au moment où la mère-patrie va recouvrer sa souveraineté, un instant perdue, sur les provinces insurgées. L'histoire aurait eu soin, serait-on tenté de se dire, de replacer les choses dans la même situation juridique, dans laquelle elles avaient été empêchées de se développer neuf mois plus tôt.

2° Nous avons déjà eu l'occasion de nous expliquer sur l'inopposabilité absolue à la Russie des reconnaissances du mois de mai (1). Dès lors, le fait que, l'Estonie, insurgé de droit interne vis-à-vis de la Russie, fût personne de droit international vis-à-vis de certains états tiers ne change rien à la situation, en ce qui concerne la mère-patrie. Au plus pourrait-on admettre que les reconnaissances du mois de mai, inopposables à la Russie entant que constitutives d'état *jure gentium*, fussent susceptibles, à son égard, d'une conversion en reconnaissances de belligéranec et valoir, au moins, comme telles. Là encore la situation demeure inchangée: la qualité de belligérant, reconnue à un insurgé, n'a jamais eu pour effet de transformer une guerre civile en guerre internationale, avec tout ce que cette distinction comporte de différences dans le statut des états tiers dont les obligations au lieu de relever du principe de non-intervention deviennent juticiables de celui de la neutralité.

3° Il semble donc que ni son éphémère abandon de souveraineté des provinces estoniennes, ni la qualité d'état *jure gentium* acquise à l'insurgé ne puissent déchoir la Russie de sa qualité de mère-patrie et la guerre esto-russe de caractère de guerre civile, en ce qui la concerne. On songe tout naturellement à exciper d'un troisième

comme la reconnaissance délictuelle du 3 mai l'avait été à l'Estonie, — il n'y a aucune raison, pour que cette autre *res inter alios acta* qui est l'annulation de ce traité par le mutuel dissentiment des signataires ne le lui fût pas.

(1) *Supra*, p. 59.

argument : le décret Staline. Certes, nous croyons avoir prouvé que *juridiquement* la Russie avait pu se soustraire à la promesse contenue dans ce décret, dans des conditions de légalité inattaquables. Mais, a-t-on fait valoir, n'en résultait-il pas, à sa charge, une obligation au moins *morale*, de ne pas s'opposer par la force à ce que l'Estonie mît à profit la promesse d'auto-détermination du décret ? Pas davantage, semble-t-il et nous allons essayer de montrer que, loin de se rendre coupable d'une violation d'une obligation morale, la Russie s'était même employée à exécuter le décret Staline, dans son application à l'Estonie, encore qu'elle fût valablement dégagée de toute obligation juridique à cet égard.

Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que le décret Staline ne posait pas une règle abstraite, susceptible d'une large interprétation, mais était entaché d'une espèce de « réserve mentale » qui lui donnait une tonalité tout à fait particulière. Le message radiodiffusé de l'abrogation du traité de paix contient, sur ce point, un commentaire très suggestif de l'esprit dans lequel était conçu — et exécuté — le décret Staline. « Les masses laborieuses de ... Estonie, affranchies par la révolution allemande du jour du traité spoliateur dicté par le militarisme allemand, sont appelées maintenant à décider de leur sort » ..., « La République Socialiste, Fédérative, Soviétique de Russie, saluant les populations de toutes les provinces délivrées du joug de l'impérialisme allemand, invite les masses laborieuses de ces provinces à l'union fraternelle avec les ouvriers et paysans de la Russie et leur promet de les soutenir totalement et jusqu'au bout dans leur lutte pour la constitution, dans leur pays, du pouvoir socialiste des ouvriers et paysans ».

A la lumière de ce commentaire autorisé on comprend l'esprit véritable dans lequel était conçue la promesse de la libre disposition de « tous les peuples de la Russie » et à quelle condition l'exercice de ce droit était subordonné. Comme la sécession estonienne au principe des nationalités et la séparation de l'Etat-Uni au concept patrimonial de la souveraineté c'est à un troisième fondement philosophique que correspond la conception soviétique de l'auto-

détermination : fondement dont la formule de la dictature politique du prolétariat est la traduction sociologique. Dans cette conception, fort éloignée à la vérité de la classique interprétation wilsonienne, le droit de libre disposition est forcément réservé au seul bénéficiaire d'un « pouvoir socialiste des ouvriers et paysans ».

Si l'on tient compte de cette réserve essentielle, on sera obligé de conclure que non seulement le gouvernement russe n'avait pas manqué à sa parole, mais encore qu'il a scrupuleusement exécuté son engagement. Le 8 décembre 1918 intervenait, en effet, un décret du Conseil des Commissaires du Peuple, portant reconnaissance d'une République Soviétique d'Estonie. Nous ne nous serions pas attardés à l'examen de la question aussi peu juridique que celle de savoir si le décret Staline comportait ou ne comportait pas d'obligation morale, s'il n'y avait eu, au bout de l'exécution effective du décret par la Russie, cette nouvelle reconnaissance qui ne manque pas, elle, de poser des questions de droit.

Pour essayer de préciser la nature juridique de cet instrument, il faut commencer par dégager celle de son bénéficiaire. Celui-ci, connu dans l'histoire sous la dénomination du Gouvernement Anvelt, se présente comme un ordre de contrainte indépendant (puisque reconnu par la mère-patrie), mais ineffectif et dénué aussi bien de population que de territoire. Il ne s'agit donc pas d'état : le gouvernement Anvelt est strictement dans la même situation que l'ordre de contrainte des Diètes de Livonie-Estonie antérieurement à son érection, le 8 novembre en agrégat étatique nanti de territoire. Deux différences l'en séparent, toutefois : 1° l'ordre de contrainte des Diètes n'est même pas indépendant avant qu'il n'effectue l'appropriation du titre de souveraineté vacant ; 2° lorsqu'il l'effectuera, son indépendance sera d'une origine différente de celle du gouvernement Anvelt. A eux trois, l'ordre de contrainte national, celui des Diètes et celui d'Anvelt épuisent toute la gamme des procédés séparatistes connus du droit international : sécession, appropriation de titre vacant, octroi spontané.

Le gouvernement Anvelt se présentant ainsi comme un gouvernement, comparable à un Comité National tchèque ou polonais de 1917-1918, comment qualifier sa reconnaissance par la Russie. La solution tchèque de reconnaissance comme nation, semble devoir être écartée *à priori*, le principe national ne pouvant, en aucun cas, être considéré comme présidant à la formation de cette entité. La solution de la reconnaissance d'un gouvernement de facto est inutilisable car le gouvernement de « droit » étant celui-là même qui procède à la reconnaissance, toute notion de violation de la constitution est absente. Dans ces conditions, il semble que la reconnaissance du 8 décembre doive être considérée comme une reconnaissance prématurée d'état, de la nature de celle de l'Etat-Uni par l'Allemagne.

Par la suite, cependant, une modification doctrinale importante ne laisse pas de s'introduire dans la situation, avec le vote, en Estonie d'une loi organique provisoire, (Loi du 4/9 juin 1919). La présence d'un étalon de légalité permet désormais de voir dans le gouvernement Anvelt un gouvernement de fait local, par rapport au gouvernement constitutionnel de Tallinn et d'admettre que la reconnaissance prématurée russe se fût convertie en reconnaissance de gouvernement et valût au moins comme telle. Cette nouvelle interprétation pose une intéressante question de droit international, celle de la succession du gouvernement légal aux obligations contractées par le gouvernement de fait local. Or, le gouvernement Anvelt, dès sa reconnaissance, avait contracté vis-à-vis de la Russie un emprunt. Doit-on admettre que l'Estonie en eût dû, par la suite, accepter le service et le remboursement ? La solution générale, en droit international, semble être que le remboursement n'est dû par le gouvernement légal successeur que lorsque la théorie de l'enrichissement sans cause et de l'action *in rem verso* peut être mise en cause. (1) Or, l'emprunt Anvelt ne semblant pas avoir été dépensé en travaux utiles pour l'état successeur, la succession au pas-

(1) Le Fur. « Précis de Droit International Public », p. 240.

sif doit être écartée. La question ne s'est du reste jamais posée en pratique.

L'existence du gouvernement Anvelt fut éphémère et s'est résolue en caducité. La reconnaissance du 8 décembre doit être considérée comme éteinte, faute de destinataire. Elle fut révoquée expressément par la reconnaissance du gouvernement légal d'Estonie, effectuée par la Russie au Traité de Tartu. La destinée du gouvernement Anvelt et de la reconnaissance du 8 décembre est donc assez semblable à celle de l'Etat-Uni et de sa reconnaissance par l'Allemagne, du 22 septembre 1918.

* * *

Dans ces conditions, il semble que ni l'abandon par la Russie de sa souveraineté sur l'Estonie, ni la qualité d'état *jure gentium* de celle-ci, ni, enfin, les engagements juridiques ou moraux résultant du décret Staline ne peuvent être retenus comme susceptibles d'enlever, vis-à-vis de la Russie, le caractère civil à la guerre de libération. Nous devons en conclure qu'il faut écarter l'interprétation qui voit dans l'invasion de l'Estonie par les troupes russes, en novembre 1918, un acte d'agression. Sans doute une résistance à main armée aux aspirations nationales peut-elle être appréciée différemment d'un point de vue moral ou humanitaire. Il n'en reste pas moins vrai que le droit de légitime défense et de maintien de son intégrité territoriale ne saurait être dénié à aucun état, en cas d'une menace juridiquement *intérieure*, telle que la sécession estonienne, considérée du point de vue de la mère-patrie.

SECTION III

NATURE JURIDIQUE DE LA GUERRE DU POINT DE VUE DES ETATS TIERS.

Le caractère civil de la guerre, en ce qui concerne la mère-patrie, nous paraissant être la conclusion des développements précédents

sur laquelle nous croyons pouvoir être formels, il en résulte que toute aide, prêtée à l'Estonie par une puissance tierce, posera nécessairement ou la question de l'intervention — si ladite puissance ne se trouve pas elle-même en état de guerre avec la Russie — ou la question de l'alliance, dans le cas contraire. Nous examinerons donc successivement chacune de ces deux questions, après quoi nous consacrerons quelques développements particuliers au cas de la Lettonie, cas qui ne s'accomode pas du classement ci-dessus.

A. Question de l'intervention :

Le problème de la nature juridique de l'aide, prêtée à l'Estonie par les puissances ne se trouvant pas en état de guerre avec la Russie, se pose de la façon suivante : si on admet que les opérations de la guerre de Libération constituent des actes de guerre civile à l'égard des tiers, l'aide prêtée à un des belligérants par ces tiers aura le caractère d'un acte d'intervention ; si l'on admet, au contraire, que ces opérations militaires ont le caractère d'une guerre internationale, l'attitude des tiers ne tombera plus sous la définition de l'intervention et ne pourra être appréciée que du point de vue des règles de la neutralité. Il résulte de ce libellé de la question que la nature juridique de la guerre de Libération à l'égard des tiers ne présente, en somme, qu'un intérêt secondaire, puisque, quelle que soit la solution qu'il conviendra de retenir, les actes des puissances tierces constitueront toujours des délits internationaux, soit au titre de l'intervention, soit à celui de la violation de la neutralité. La question ne possède pas moins un réel intérêt et il semble que pour la résoudre une distinction peut être introduite entre les diverses puissances, selon qu'elles ont ou non reconnu l'Estonie.

a) *Puissances ayant reconnu l'Estonie.* Nous avons par avance résolu la question, en ce qui les concerne, en insistant sur le caractère délictuel de la reconnaissance elle-même et en invoquant le principe *nemo auditur turpitudinem suam allegans*. Nous avons, d'autre part, indiqué ce qu'il fallait penser de l'exception de légalité que M. Strupp tirait en faveur de ces reconnaissances interventionnistes du fait du prétendu acquiescement de la mère-patrie.

Nous en retenons, à cette place, la conclusion : l'aide prêtée à l'Estonie par les puissances l'ayant reconnue constitue, à leur charge un incontestable délit international d'intervention.

L'enseignement de l'histoire est, d'ailleurs, absolument conforme à cette conclusion. L'aide prêtée par les principales puissances alliées aux armées du gouvernement légal de la Russie, à celle du Nord-Ouest, notamment, opérant sur territoire estonien, le blocus de la Russie, des déclarations réitérées et formelles des personnalités responsables — ne laissent aucun doute sur le caractère d'intervention que les puissances alliées prêtaient ouvertement elles-mêmes à leurs agissements contre le gouvernement de facto de Russie. Il semble même que la reconnaissance du mois de mai et l'aide fournie, par la suite, au gouvernement estonien n'eussent été, dans l'esprit des Alliés qu'un procédé épisodique dans leur lutte contre les Soviets, auquel on eut recours, sans envisager qu'il pût avoir une portée en soi, autre que celle d'un moyen. Cela devint éclatant le jour où, ayant atteint leur objectif national, les Estoniens prétendirent conclure la paix avec les Soviets : par une note, en date du 17 décembre 1919, le Ministre des Affaires Etrangères de France faisait savoir au gouvernement estonien qu'aucune négociation de paix aboutissant à la reconnaissance légale du gouvernement de facto de Russie, « n'était conciliable avec l'appui des Alliés. Un témoignage précieux, celui de l'ancien chef de la mission militaire interalliée dans les pays baltes donne un singulier poids à ce que nous venons d'avancer. Il n'est pas douteux, écrit, en effet, le Général Sir Hubert Gough, dans *The New Statesman* du 10 janvier 1920, que les Alliés n'aient fait pression sur les baltes en général et sur les Estoniens en particulier pour les inciter à continuer la guerre contre les bolchéviks... Ils les ont instamment pressés de maintenir l'état de guerre ainsi que la citation que vous faites (*New Statesman* du 3 janvier, p. 309) d'une dépêche Berthelot, décembre 1919 et que je ne puis me procurer, le démontre pleinement... M. Berthelot formule une menace à peine voilée contre le gouvernement estonien quand il dit qu'en cas de conclusion de la paix entre l'Estonie et les bolcheviks,

les Alliés pourraient être amenés à prendre des mesures propres à les préserver contre un tel danger ».

En fait, les négociations ne sont entrées dans une phase de réalisation que lorsqu'un revirement ou une atténuation sont survenus dans la politique interventionniste des Alliés, marqués, notamment, par la levée du blocus de la Russie (16 janvier 1920). Cela n'empêche que le Ministre des Affaires Etrangères d'Estonie avouait à la séance de la ratification de la paix à la Chambre, avoir eu des craintes sérieuses de voir le blocus être étendu à l'Estonie.

Ce bref renseignement historique achève de lever les doutes que, par ailleurs, la solution de droit, elle-même, ne comportait pas: la part prise dans la guerre de Libération par les principales puissances (allant des fournitures du matériel aux opérations militaires proprement dites, telle la capture, le 6 décembre 1918, par l'escadre britannique, de deux contre-torpilleurs russes, aussitôt remis à l'Estonie) constitue indiscutablement un délit d'intervention.

b) *Puissances n'ayant pas reconnu l'Estonie*. Quel est l'élément juridique nouveau que le fait de la reconnaissance introduit dans le problème? La qualité de personne de droit international du destinataire, semble-t-il et, par voie de conséquence, le caractère international de la guerre. C'est le raisonnement que nous avons appliqué à l'Estonie elle-même, en maintenant, en sa faveur le bénéfice de la reconnaissance interventionniste du 3 mai. Seul la règle *nemo auditur...* nous avait empêchés de l'appliquer à l'auteur de la reconnaissance lui-même et voir dans ses manquements moins une intervention qu'une violation de neutralité. Mais, ne pourrait-on pas l'appliquer aux puissances qui n'ayant pas reconnu l'Estonie ne seraient pas suspects d'alléguer *turpitudinem suam*?

Non, croyons-nous, car une reconnaissance de facto ne lie que son auteur et ne saurait valoir pour les tiers. La personnalité imparfaite est essentiellement une personnalité divisible et fraction-

née, n'existant que vis-à-vis des Etats ayant eu expressément recours à l'instrument qui en est attributif: reconnaissance de belligérance ou reconnaissance de facto. Il faut en conclure que, comme pour les puissances de la catégorie précédente, toute immixtion dans la guerre de Libération constitue, pour les puissances n'ayant pas reconnu l'Estonie, non une violation de neutralité, mais un acte d'intervention. Or, tel semble avoir été le cas de la Suède et du Danemark qui ont autorisé le recrutement et l'envoi en Estonie de compagnies de volontaires. La compagnie suédoise combattit de février à mai 1919 (1); le corps danois, fort de 225 hommes, dit Compagnie Borgelin, arriva au front le 4 avril (2).

B. Question des alliances.

Pour les puissances ne se trouvant pas en état de guerre avec la Russie, la coopération militaire ne pose plus la question de la qualification délictuelle — intervention ou violation de neutralité — mais celle de savoir s'il y a, entre elles et le belligérant bénéficiaire de l'aide prêtée, une alliance.

Une alliance n'est juridiquement qu'un contrat. Sans doute n'est-il point nécessaire que ce contrat soit constaté par un instrument *ad hoc*, mais encore faut-il, par définition, qu'il soit passé par deux personnes de droit international, aptes à contracter et dont chacune reconnaît cette qualité à l'autre. Dans la détermination des alliances, ou prétendues alliances estoniennes, dans la guerre de Libération, il convient donc de s'attacher moins à la recherche des instruments les constatant, ou les instituant expressément qu'à la solution de la question de savoir si une personnalité du droit des gens était reconnue à l'Estonie par l'état qui lui prêtait aide et assistance.

Cette façon de voir permet d'écarter de suite la conception erronée, mais fort accréditée chez les historiens, d'une alliance finlandaise. La Finlande n'a reconnu l'Estonie «de jure» que le 7

(1) Léontin, op. cit.

(2) Piip, op. cit. p. 360.

juin 1920. Aucun document ne permet d'affirmer, à notre connaissance, qu'il y eût, de sa part et antérieurement à cette date, constatation d'une personnalité limitée du droit des gens de l'Estonie, telle que la belligérance ou la reconnaissance de facto. Un contrat quelconque entre l'Estonie et la Finlande semble, dans ces conditions, une impossibilité juridique et cela, indépendamment de la question de l'existence juridique de la Finlande elle-même, question fort controversée, mais étrangère à notre sujet et d'ailleurs indifférente au point de vue de l'aptitude *contrahendi* estonienne. Cela est tellement vrai que la demande de renforts militaires, présentée par le gouvernement estonien le 28 novembre 1918, se heurta à un refus de la part du gouvernement finlandais, arguant de l'impossibilité constitutionnelle où il se trouvait d'envoyer à l'étranger des unités de l'armée active (1). Aussi bien la convention de coopération militaire, conclue le 23 décembre, le fut non entre l'Estonie et la Finlande, mais entre le gouvernement estonien et un « Comité de Secours ». Il semble donc, dans ces conditions, que les actes d'assistance militaire effectués par le gouvernement finlandais sous le couvert de la fiction du volontariat ou même directement, sous forme de fourniture de matériel et prêt d'argent, ne constituent en aucune manière exécution d'un traité d'alliance, mais sont comparables aux agissements des gouvernements danois et suédois et auraient eu le même caractère d'actes d'intervention, sans l'état de guerre qui juridiquement existait entre la Finlande et l'autre belligérant.

Un cas moins clair que celui de la Finlande est le cas de l'autre allié de l'Estonie, le gouvernement légal de Russie, sous les espèces du gouvernement et de l'Armée du Nord-Ouest.

Ce dernier groupement se présente, en effet, comme une émanation du « Gouverneur Suprême » (gouvernement d'Omsk) et du « Conseil Politique de Paris », se considérant, eux-mêmes, comme dépositaires de l'autorité gouvernementale légitime de Russie

(1) Piip, op. cit, p. 358.

dont ils furent dépossédés au bénéfice du gouvernement de facto des Soviets. Il semble que cette qualité de délégué d'un pouvoir central, héritier, lui-même, d'un gouvernement constitutionnel, ne saurait être déniée au Général Commandant en chef l'Armée du Nord-Ouest. Nous citerons, à cet égard, une lettre que le 7 août 1919 il adressait au chef de la Mission Militaire Interalliée dans les pays baltes et dans laquelle, après avoir en ce qui le concerne, reconnu l'indépendance de l'Estonie, il s'engageait à demander cette reconnaissance au «Gouverneur Suprême» et au «Conseil Politique de Paris» et prenait soin de se réserver certains avantages, «quelle que soit l'attitude que le gouvernement d'Omsk et le Conseil Politique de Paris pourraient prendre vis-à-vis de sa décision». Rien ne saurait ressembler plus que ce texte à la stipulation faite par un plénipotentiaire et susceptible de confirmation ou de désaveu par le mandant. On peut donc considérer que l'armée du Nord-Ouest et le gouvernement légal de Russie (par opposition au gouvernement de facto des Soviets) ne font qu'un. La question de la personnalité internationale des gouvernements légaux étant une question étrangère à notre sujet et indifférente au point de vue de l'appréciation de l'aptitude *contrahendi* estonienne par ce gouvernement légal, nous la négligerons, comme nous avons fait pour la Finlande, pour poser celle, décisive du contenu juridique du contrat d'alliance, de la mesure dans laquelle l'aptitude *contrahendi* estonienne, c'est-à-dire la personnalité de l'Etat estonien est opposable au gouvernement légal de Russie. On s'aperçoit que cette question n'est, en réalité, qu'un libellé différent de la question de la reconnaissance de l'Estonie par le gouvernement légal de Russie.

Aussi l'affirmative à la question de l'alliance n'est-elle pas douteuse en présence d'une constatation formelle de l'existence juridique de l'Estonie par le gouvernement légal russe. Dès le 2 octobre 1918, en effet, le représentant du gouvernement provisoire estonien à Stockholm s'adressait au gouvernement réuni d'Ufa de

la Russie non-bolcheviste, en lui demandant de considérer le gouvernement provisoire «comme pouvoir suprême en Estonie» et le 7 août la lettre, déjà mentionnée du général commandant en chef l'Armée du Nord-Ouest, délégué et mandataire du gouvernement légal central, prenait acte de cette demande dans les termes suivants :

1 ° Je reconnais l'indépendance de l'Estonie.

2° Je m'engage à demander sa reconnaissance au Gouverneur Suprême et au Conseil Politique de Paris.

3° La reconnaissance de l'Estonie entrera en vigueur dès la prise de Pétrograde.

Nous sommes en présence d'une véritable reconnaissance internationale. La condition suspensive de l'alinéa 3 n'est autre chose que la clause du provisoire, tenant compte de la précarité de l'Etat nasciturus, que nous avons reconnue comme le propre d'une reconnaissance présomptive d'état, dite reconnaissance de facto. La précarité estonienne résultant, en effet, du danger bolcheviste, la prise de Pétrograde peut être considérée comme constituant une première garantie de durée.

Mais cette mention expresse de précarité *causa belli* fait constater que la reconnaissance du 7 août reprend l'erreur des notes du mois de mai en accordant, en pleine guerre, cette fois, une reconnaissance de facto, réservée au temps de paix, au lieu d'une reconnaissance de belligérance.

Toutefois et quoiqu'il en puisse être de la nature particulière de cette reconnaissance, la personnalité juridique de l'Etat estonien est, désormais une réalité s'imposant juridiquement au gouvernement légal de Russie et nous nous trouvons bien en présence de deux personnes de droit international, aptes à contracter et dont chacune reconnaît cette qualité à l'autre. Nous en concluons que l'accord militaire conclu entre l'armée du Nord-Ouest et l'Estonie et réglant les modalités de leur action contre l'adversaire

commun, constitue bien, au rebours de ce qu'il fallait décider de la coopération militaire finlandaise et de ce que nous nous réservons de dire de celle de la Lettonie, un véritable traité d'alliance.

Il serait inintéressant, juridiquement, de suivre les vicissitudes de cette alliance, de pure essence politique et dont le seul enseignement est de faire apparaître le soutien des alliés à la cause russe-blanche et de confirmer à nouveau la nature interventionniste de la part qu'ils avaient prise dans la guerre entre l'Estonie et le gouvernement russe de facto. Par contre il peut sembler digne d'intérêt de relever le parallélisme assez curieux qui s'est établi entre l'alliance du gouvernement légal de Russie et l'Estonie d'une part, et celle du gouvernement russe de facto avec ce que nous avons pu qualifier de gouvernement de facto estonien — Gouvernement Anvelt, — d'autre part.

C. Une dernière catégorie d'Etats tiers par rapport auxquels il convient d'apprécier la nature juridique de la guerre de Libération est constituée par la Lettonie. L'originalité du cas letton consiste en ce qu'au lieu d'avoir à prendre parti entre la qualification délictuelle et celle de l'alliance, la coopération militaire revêt, dans ce cas, chacune de ses deux modalités qui de termes de dilemme, que le critère objectif de l'état de guerre avec l'adversaire de l'Estonie départage, deviennent la caractéristique simultanée et double d'une seule et même situation. Nous nous trouvons, en effet, en présence d'un singulier renversement du problème. Au lieu que, jusqu'ici, la question de l'intervention ou de violation de neutralité et celle de l'alliance ou de coopération militaire extra-étatique, se débattaient par rapport à une Estonie, destinataire passive de ces agissements, elles vont se présenter, dans le cas letton, sous un aspect inverse. Au lieu de subir l'intervention ou recueillir les avantages de l'alliance, l'Estonie va maintenant imposer les siennes. Nous nous proposons donc d'examiner, après un bref rappel des faits, essentiel à l'intelligence de la question, s'il y a eu, dans l'immixtion estonienne dans les affaires lettones, alliance, offerte par elle et intervention, à sa charge.

Voici les données de fait, telles qu'elles sont relatées, par M. Laaman (1) : «Après avoir évacué l'Estonie et la partie sud de la Livonie devant les bolcheviks à la fin de l'année 1918, les troupes allemandes se fixèrent en Courlande occidentale où, en exécution des conditions de l'armistice, elles devaient maintenir l'ordre (2). ... les autorités militaires allemandes ne tardèrent pas à abuser du rôle qui leur avait été assigné par les Alliés. Sous prétexte de maintenir l'ordre, elles renversèrent, le 15 avril, avec des volontaires nouvellement arrivés d'Allemagne, le gouvernement démocratique et national letton de M. Ulmanis et lui substituèrent le gouvernement réactionnaire du pasteur Needra, homme à la solde des barons baltes... S'étant heurtés à des éléments lettons passés sous le commandement estonien,... les Allemands exigèrent que les Estoniens évacuassent toute la Latvie... Les Estoniens refusèrent d'obtempérer aux injonctions allemandes et, le 5 juin, les Allemands ouvrirent les hostilités. »

Devant ces faits que penser des questions d'alliance et d'intervention ?

En ce qui concerne l'alliance, il ne nous est plus possible, comme nous l'avons pu faire dans le cas de la Finlande et du gouvernement légal de Russie, de négliger la question de la mesure, dans laquelle la personnalité du co-contractant de l'Estonie lui est opposable, au point de donner à la coopération militaire ce caractère contractuel inter-étatique qui en fait une alliance, au sens du droit international. C'est que l'Estonie de destinataire étant devenue l'offrant, c'est l'opposabilité de sa propre personnalité au co-contractant qui est devenue indifférente et, au contraire celle de ce co-contractant par rapport à elle-même qui est devenue décisive

(1) Dans Martna, op. cit. p. 229.

(2) Voici le texte de l'art. 12 de la Convention d'Armistice auquel M. Laaman fait allusion : «...toutes les troupes allemandes qui se trouvent actuellement dans les territoires qui faisaient avant la guerre partie de la Russie, devront également rentrer dans les frontières de l'Allemagne, dès que les Alliés jugeront le moment venu, compte tenu de la situation intérieure de ces territoires.

du contenu juridique de la coopération. Aussi n'est-il pas possible de résoudre la question de la nature contractuelle inter-étatique de cette coopération, avant de déterminer l'opposabilité à l'Estonie de la personnalité *jure gentium* de l'état letton.

Cette opposabilité, avons-nous cru pouvoir poser pour les cas finlandais et russe-blanc, ne peut être établie qu'au moyen d'une constatation expresse, de la part de l'offrant, de l'existence internationale, du destinataire. Il n'en va pas autrement, quoiqu'en termes renversés, de la prétendue alliance esto-lettone. Aucun document n'existe qui permette d'affirmer qu'il y ait eu reconnaissance de la Lettonie par l'Estonie à une date antérieure à l'entrée des troupes estoniennes en territoire letton.

Sans doute pourrait-on faire valoir, qu'en présence d'une lutte solidaire contre un ennemi commun, la reconnaissance peut être considérée comme tacitement acquise et implicitement contenue dans le refus estonien de négociations de paix séparées et dans les conférences communes, en vue de ces négociations. Cependant, la théorie de la reconnaissance tacite, quoique admise, en droit international en ce qui concerne la reconnaissance de pleine personnalité, dite «de jure», ne le saurait être par extension, dans le domaine de la reconnaissance provisoire de personnalité imparfaite, seule concevable pour la Lettonie état *naciturus* et essentiellement précaire. Nous avons eu soin d'insister, en essayant de décrire les caractères juridiques de la reconnaissance de facto, sur ce fait que contrairement, à la reconnaissance de la pleine personnalité, simple entérinement déclaratif d'une réalité juridiquement acquise, — la reconnaissance de facto possédait, au contraire, un effet attributif de personnalité imparfaite. Ce caractère, constitutif exige nécessairement une manifestation de volonté qui paraît incompatible avec un mode d'expression tacite. Que telle fut bien l'interprétation admise par les parties elles-mêmes, nous en voyons une preuve à *fortiori* dans le fait que la Lettonie avait tenu à reconnaître l'Estonie par un instrument spécial, en date du 2 mars 1921. Devant cette confirmation par l'un des intéressés lui-même

de la thèse que nous soutenons, il nous paraît inutile de citer, à son appui, deux autres arguments qui portent sur la question de savoir si une reconnaissance de facto de la Lettonie par l'Estonie, même expresse, aurait été juridiquement recevable, étant donné que la précarité de l'état letton était *causa belli* et appelait, logiquement, une reconnaissance de belligérance, ainsi que sur cet autre point de droit qui est de savoir si l'exercice de la personnalité imparfaite du droit des gens comportait, pour l'Estonie, le droit de procéder à la création d'autres personnes imparfaites du droit, par le moyen d'une reconnaissance de facto ou de belligérance. L'incompatibilité de la nature attributive de ces instruments avec un mode de manifestation de volonté tacite nous paraît, en effet, un argument doctrinal d'ores et déjà suffisant pour conclure qu'il est impossible, juridiquement, de parler d'une alliance esto-lettonne, aussi bien dans leur guerre commune contre le gouvernement de facto de Russie que dans celle contre les troupes allemandes. La convention de coopération militaire esto-lettonne, signée à Tallinn le 18 février, doit être considérée, dans ces conditions, comme un accord non-étatique, comparable au traité avec le Comité de Secours finlandais, l'Estonie ne pouvant considérer la Lettonie comme apte à contracter.

Par contre, une solution différente paraît devoir s'imposer en ce qui concerne le deuxième aspect de l'aventure lettonne, l'aspect interventionniste. La question se complique du fait que le contenu juridiquement délictuel, d'un acte d'intervention ne se compose pas uniquement de faits objectivement constitutifs de l'intervention, mais aussi de l'existence — ou de la survie — d'une autre personne de droit international, victime de cet agissement délictuel. Or, la détermination de la victime des agissements, objectivement interventionnistes, de l'Estonie sur le territoire faisant aujourd'hui partie de la Lettonie, n'est pas du tout aisée et la question peut être examinée par rapport aux trois États, au moins.

La Lettonie, elle-même, tout d'abord. On peut songer à arguer de l'opposabilité à l'Estonie de la personnalité internationale de

la Lettonie qu'elle n'avait pas reconnue, pour prétendre que la prise de partie à main armée pour un gouvernement contre un autre — acte spécifiquement interventionniste, à un point de vue objectif — ne le fut pas, dans l'espèce. Ce raisonnement est, cependant, manifestement spécieux car l'inopposabilité à l'Estonie de la personnalité internationale de la Lettonie ne signifie pas que le territoire letton fût pour elle une *res nullius* où il lui serait loisible de s'immiscer, sans que cela constitue un délit international, ni même que ce délit ne lésât aucun autre membre de la communauté internationale, mais simplement que la personnalité de la Lettonie lui étant inopposable, l'intervention estonienne était en réalité dirigée contre le pays détenteur de la souveraineté sur les provinces qui furent le théâtre de l'intervention antérieurement à l'avènement de cette personnalité. L'absence de reconnaissance par la puissance se livrant d'un acte d'intervention du parti qui en recueille le bénéfice ne constitue pas, en droit international, un titre de légitimation de l'acte incriminé. Dans le cas estonien lui-même nous concluons ainsi au caractère interventionniste de l'aide militaire prêtée par le Danemark et la Suède, qui n'avaient pourtant pas reconnu l'Estonie. La Lettonie jouerait-elle, par rapport à l'Estonie et la destinataire finale véritable de l'acte interventionniste qu'est la Russie le même rôle d'intermédiaire à travers lequel se noue le rapport délictuel de l'intervention, que l'Estonie elle-même avait joué dans l'intervention danoise (suédoise) en Russie? Non, semble-t-il, car, à la différence de la Suède et du Danemark, l'Estonie se trouve en état de guerre avec la puissance, juridiquement victime de l'intervention. Dès lors, comme pour l'aide militaire fournie à elle-même par la Finlande, toute qualification délictuelle est levée pour son immixtion dans le territoire letton, et sa responsabilité éteinte vis-à-vis de la Russie, comme elle est éteinte vis-à-vis du gouvernement Needra par la disparition internationale de celui-ci.

En va-t-il de même, en ce qui concerne le troisième état, sur lequel il semble, *à priori*, concevable que le débat puisse se reporter : l'Allemagne ?

Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que les Allemands possédaient un titre juridique à l'occupation de la Lettonie : l'art. 12 de la Convention de Retondes que nous avons eu soin de rappeler plus haut. Or, les Alliés n'ont jugé « le moment venu » pour les Allemands d'évacuer la Lettonie que le 3 juillet 1919, dans l'art. 2 de l'Armistice de Strassenhof, négocié, sous leurs auspices, entre Allemands et Estoniens. En regard de ce titre juridique, ce que nous avons dit sur la détermination virtuelle des frontières politiques de l'Estonie dès avant sa complète formation territoriale, suffit à faire apparaître comme, au contraire, illégale, la présence de troupes estoniennes au-delà des frontières ethnographiques du pays. Dans ces conditions la réciprocité des agissements délictuels n'apparaît pas, dans les rapports esto-allemands, comme nettement établie, puisqu'en regard d'une occupation régulière il y a immixtion d'une armée tierce dans une région valablement policée par l'occupant.

Cette réciprocité est néanmoins certaine, car le soutien allemand du gouvernement Needra constitue un acte dépassant manifestement la mission de police que l'esprit, sinon la lettre, de l'Armistice de Retondes impartissait aux armées allemandes, comme condition de leur maintien en Lettonie. Cet agissement apparaît comme délictuel dans une mesure aussi grande que l'entrée des troupes estoniennes dans un territoire soumis aux pouvoirs de police d'une armée d'occupation, internationalement mandatée. En ce qui concerne l'Allemagne, la responsabilité estonienne semble pouvoir être considérée comme éteinte, par un procédé conventionnel de la réciprocité des torts.

Une dernière question se pose, cependant. Celle de savoir s'il y a eu, entre l'Estonie et l'Allemagne, état de guerre, juridiquement parlant. L'absence d'une déclaration de guerre est, évidemment, un argument dénué de tout poids juridique. La partie qui a pris l'initia-

tive des hostilités (et dont la détermination est un point d'histoire, juridiquement inimportant) se serait, au plus, rendue coupable d'une violation de la règle, positive depuis 1907, de la nécessité d'une déclaration de guerre. Mais cette violation ne saurait préjuger de la nature juridique des hostilités ainsi engagées. Il est également sans intérêt de distinguer entre les diverses formations allemandes ayant pris part aux opérations militaires et de rechercher dans quelle mesure eile peuvent être considérées comme émanations de l'autorité centrale de l'état allemand, aptes à en engager la responsabilité. Il n'est pas davantage utile, enfin, de conclure à la négative du fait de l'absence d'un traité de paix qui aurait mis fin aux actes de guerre, l'Armistice de Strassenhof ayant produit des effets juridiques analogues à un traité de paix.

La seule position de la question, susceptible d'en faire apercevoir la solution juridiquement correcte est celle-ci : les hostilités qui se sont déroulées sur le territoire letton constituent des actes de guerre civile lettonne. Il s'agit d'une lutte que deux gouvernements lettons, respectivement soutenus par deux puissances étrangères, se sont livrées pour s'assurer le pouvoir effectif dans leur pays. Dès lors, la part, que dans ces opérations, chacune de ces puissances étrangères avait pu prendre et les chocs directs qui avaient pu se produire entre elles, ne doivent être appréciées qu'au travers des deux belligérants, pour le compte desquels elles sont intervenues, et ne sont internationalement justiciables que du principe de non-intervention. Il n'existe, entre ces puissances aucun rapport juridique qui ne soit médiat: il ne saurait donc y avoir, entre elles, de guerre qui est avant tout un rapport direct.

Cette question de l'intervention estonienne en Lettonie nous a paru constituer un aspect intéressant de la question de la personnalité imparfaite en général. Nous avons eu l'occasion de dire, en exposant les motifs qui militent en faveur d'une admission, au moins partielle, des états précaires dans la juridiction du droit des gens, que l'irresponsabilité internationale de tels états était, parmi ces

motifs, d'un poids décisif (1). Cet exemple de personne imparfaite du droit de gens se livrant au délit international d'intervention pouvait donc constituer un apport précieux à la théorie générale de la personnalité imparfaite. Il n'en fut rien, cependant, et l'exemple estonien n'apporte au problème de la responsabilité aucune solution positive nouvelle, puisque, si, objectivement parlant, le délit de l'intervention est incontestable au moins vis-à-vis de la Russie et de l'Allemagne, la responsabilité du *nasciturus* délinquant n'a été mise en jeu ni dans l'un, ni dans l'autre de ces deux cas, l'état de guerre qui existait entre le délinquant et la Russie vidant l'acte d'intervention de son contenu délictuel en ce qui touche cette dernière puissance, et, en ce qui touche l'Allemagne, le recours éventuel étant éteint par sa responsabilité reconventionnelle et la réciprocité des torts.

Nous en avons fini, avec cet examen des interventions et les alliances, avec les questions de droit que posait la guerre de Libération. Cette guerre ayant constitué à elle seule la précarité de l'Etat Estonien qui, à l'origine, ce présentait comme un *nasciturus* du temps de paix, la période de la personnalité imparfaite prend fin en même temps que cette guerre, dont l'issue victorieuse met un terme à cette précarité. L'examen de l'acquisition de la stabilité, marquée par le traité de paix et qui inaugure le passage à la personnalité irrévocable et définitive du droit des gens, doit retenir maintenant notre attention.

(1) V. *supra*, p. 9.

II PARTIE

PERIODE DE LA PERSONNALITE IRREVOCABLE

Nous avons eu l'occasion d'indiquer, à plusieurs reprises, que la personnalité imparfaite dont jouissait l'état nasciturus et la pleine personnalité du sujet définitif du droit des gens différaient moins dans le contenu que dans le temps. Celle-là ne différerait de celle-ci que par la menace de résolution qui pesait sur elle. Aussi les termes de personnalité provisoire ou présomptive et de personnalité définitive ou irrévocable peuvent-ils être considérés d'une terminologie plus appropriée.

Peu importe, cependant, les termes. L'essentiel dans les deux notions symétriques du provisoire et du définitif est qu'elles correspondent respectivement au trait juridique spécifique de chacune des situations qu'elles désignent : précarité, dans un cas, stabilité, dans l'autre. Après avoir étudié, dans une première partie, la période de précarité, avec la dualité des solutions qu'elle comporte pour un état bénéficiant de la présomption de personnalité imparfaite, nous nous proposons, maintenant, d'examiner la période de stabilité et la conséquence juridique que nous y avons attachée, dans la prise de position théorique de cette étude, de l'acquisition définitive et irrévocable de la pleine personnalité du droit des gens. Nous rappelons, à cet égard, la conclusion à laquelle nous parvenions dans notre introduction, à savoir que la pleine personnalité ne saurait être subordonnée à aucune condition et découle nécessairement du seul fait, pour un état sociologiquement complet et ayant déjà bénéficié d'une personnalité provisoirement imparfaite, de lever les doutes quant à sa viabilité.

Il est donc logique, dans ces conditions, d'étudier successivement 1) l'accession à la stabilité, à laquelle nous attachons une vertu, constitutive, de personnalité définitive ; 2) les reconnaissances dites de jure, ou reconnaissances de pleine personnalité, auxquelles nous ne conférons — contrairement à ce que nous pen-

sions des reconnaissances présumptives de personnalité provisoire, dites de facto — qu'une vertu déclarative de simple entérinement de la conversion de la personnalité imparfaite en personnalité définitive du fait de l'accession à la stabilité ; 3) certaines limitations, imposées à cette personnalité et dont il conviendra de se demander si elles n'en altèrent pas la plénitude.

CHAPITRE I.

L'ACCESSION A LA STABILITE. LE TRAITE DE TARTU

Il résulte de ce qui a été dit sur le curieux déplacement du problème de la personnalité présomptive du temps de paix dans le climat juridique de la guerre que la reconnaissance provisoire trop hâtive avait déterminé dans le cas de l'Estonie, — que le dilemme normalement posé par une reconnaissance de facto s'était trouvé transformé en un dilemme propre à la reconnaissance de belligérance et que les deux termes de l'alternative dont doivent dépendre la révocation ou la confirmation de la personnalité — étaient devenues : victoire ou défaite. Nous ne revenons donc ni sur les origines de cette situation anormale, ni sur ses conséquences, dont la plus importante devait être d'enlever, aux yeux de l'insurgé, tout caractère de guerre civile à la lutte qu'il entreprenait contre l'état qui, objectivement, était encore sa mère-patrie. Considérant désormais comme acquis qu'une conversion de la reconnaissance de belligérance ait entraîné une conversion corrélatrice de la personnalité imparfaite du temps de paix en statut — symétrique — du belligérant, — nous n'appliquerons pas à l'issue du débat engagé sur la précarité d'autre critère que celui qui en fixait le point de départ. L'incertitude quant au sort des armes ayant été à l'origine de la condition résolutoire de la présomption de personnalité, accordée, par anticipation, à ce belligérant du temps de paix que devait être l'Estonie, c'est le sort des armes qui doit, logiquement, décider du maintien ou de l'infirmité de la présomption. L'accession à la stabilité, devient, dans ces conditions, synonyme de la victoire militaire, voire de sa concrétisation juridique — De traité de paix. C'est

donc à l'examen de ce dernier instrument, conclu le 2 février 1920 à Tartu entre la Russie et l'Estonie, que se ramène l'étude de l'accession à la stabilité, objet du présent chapitre.

La « stabilité », théoriquement parlant, est une effectivité projetée dans le temps. Le concept pur de la stabilité d'un ordre étatique ne constitue, en dernière analyse, que l'aspect « temps » de son effectivité : il est le facteur de la durée venant compléter le contenu statique de l'effectivité. Si celle-ci avait pour effet juridique de conférer à l'agrégat étatique, qui était en mesure de s'en prévaloir, une première condition constitutive de personnalité provisoire de droit des gens et que celle-là, par la seule vertu de l'adjonction du facteur « durée » y confère le statut intégral de la personne définitive et complète, — ne serait-il pas logique d'examiner cette adjonction à la lumière des éléments reconnus pour être spécifiques du principal ? En d'autres termes, la méthode qui s'impose à l'esprit pour l'examen du Traité de Tartu est celle qui consiste à en étudier les stipulations en fonction de celles de l'Accord Winnig que nous avons reconnu comme la source formelle de l'effectivité de l'état estonien. C'est à la lumière d'une telle comparaison que l'instrument de *stabilité* fera le mieux ressortir sa nature complémentaire, stabilisatrice et confirmatrice par rapport à l'instrument de l'effectivité.

L'Accord Winnig réalisait l'accession à l'effectivité, au moyen du transfert de l'exercice pratique de l'administration du territoire des mains des autorités de l'occupation entre celles du Gouvernement national.

La remise à celui-ci de « tous les bureaux, dépôts, matériel, provisions et argent en caisse », la retraite des troupes allemandes, la prise de possession des communications postales, la compétence douanière (art. 6 et 7) la promesse, enfin, d'une remise ultérieure, dès que faire se pourra, du télégraphe, téléphone (art. 4) et des chemins de fer (art. 5), avec le droit, d'ores et déjà accordé, de procéder à la reconstruction du réseau télégraphique et de déléguer des commissaires dans la Direction Militaire des chemins de fer, —

constituaient, dans l'accord Winnig, autant de réalisations pratiques dont la réunion entre les mains du gouvernement estonien permettait de parler d'un exercice effectif des fonctions étatiques. A chacun de ces avantages, depuis lors acquis à l'Estonie, qu'ajoute le traité de paix ?

Reprenons l'énumération (d'ailleurs dénuée de toute valeur méthodique) de l'accord Winnig.

1° « Remise de tous les bureaux, dépôts, du matériel et des provisions ». En regard de cette clause, voici le texte de l'art. II du Traité de Tartu : « La Russie renonce à la restitution ou au remboursement de tous les biens quelconques, meubles ou immeubles ayant appartenu à l'Etat russe, ainsi qu'aux droits dont il pouvait se prévaloir sur les patrimoines privés, dans la mesure où tous les biens susmentionnés se trouvent sur le territoire de l'Estonie, dans ses limites, définies par le présent traité... Tous ces biens sont reconnus propriété exclusive et libre de toute charge de l'Estonie, à compter du 28 novembre 1917, ou au jour de leur acquisition, s'ils furent acquis par la Russie postérieurement à cette date. »

On voit toute la différence qui sépare le transfert de possession de l'accord Winnig avec le transfert du titre juridique qu'implique le texte du traité. La comparaison avec la possession et la propriété dans le droit privé vient tout naturellement à l'esprit, d'autant plus suggestive que les reminiscences prétoriennes des interdits possessoires évoquent la notion de précarité que nous avons reconnue pour le propre de la personnalité imparfaite et que la conversion de l'effectivité en stabilité durable vient précisément lever.

2° « L'argent en caisse, les fonds publics, dit l'art 3 de l'accord du 19 novembre, deviendront la propriété du gouvernement estonien. » Il est nécessaire de rappeler à ce propos que le transfert des fonctions se réalisait, dans l'accord Winnig, au bénéfice d'un agrégat étatique à tel point ineffectif qu'il n'avait pas encore exercé ce premier attribut de la souveraineté qui est de « battre monnaie ». L'opération de trésorerie qui allait mettre à sa dispo-

sition une première encaisse de moyens de paiement, était, à l'heure où elle intervenait, la première condition de l'effectivité. De là, le transfert, en toute propriété, d'une encaisse, déjà en circulation. Or, au moment de la signature du traité de paix, l'Estonie, état sociologiquement effectif, « battait monnaie » depuis longtemps. Le facteur complémentaire que l'accession à la stabilité allait ici ajouter à la simple effectivité sociologique, n'allait donc pas consister en un nouveau transfert matériel de moyens de paiement qui n'aurait rien ajouté à une circulation déjà existante, mais bien dans l'annulation d'une dette de trésorerie antérieure et dont le maintien aurait eu pour effet non un enrichissement, mais un appauvrissement corrélatif d'une Trésorerie, ou d'un Institut d'Emission successeur. Il est donc clair qu'un progrès de l'instrument de stabilité par rapport à l'instrument d'effectivité devait consister, en cette matière, dans une rétroversion apparente des avantages et que ce qui était « plus » que le transfert positif des moyens de trésorerie dans l'accord Winnig était, dans le traité de paix, une annulation, dans leur quote-part susceptible d'être imputée à l'état successeur, de toutes les obligations financières quelconques de la mère-patrie. L'art. 12, al. 2 du Traité qui consacre cette annulation, suit, par conséquent par rapport aux clauses correspondantes de l'accord Winnig, la même évolution ascensionniste, quoique négative, du moins au plus, que présente, en matière des transferts domaniaux, la conversion du changement de possesseur de l'accord Winnig en aliénation de propriété de l'art. 11 du traité. Il convient de noter, d'ailleurs, qu'en matière financière le Traité de Tartu, raffermit les clauses correspondantes de l'accord Winnig non seulement de cette manière négative que nous venons d'exposer, par crainte qu'une observation superficielle ne relève un recul où il y a en réalité progrès, mais également par le procédé *positif* de don matériel. Il s'agit en effet non plus d'un transfert de débit, mais d'un transfert de métal jaune en faveur de l'Estonie que le traité prévoit dans l'alinéa 1 du même article 12, après avoir proclamé, dans un article précédent, que les H. P. C. renonçaient aussi bien à une indemnité

de guerre proprement dite, qu'aux restitutions dont les répercussions de l'état de guerre sur la propriété privée sont la source. Il n'est pas aisé, en présence d'une telle déclaration de se prononcer sur la nature juridique du transfert d'or de l'al. I, ni d'écarter, *à priori*, la notion de contribution de guerre qui se présente aussitôt à l'esprit. Mais l'intérêt de cette opération consiste moins dans la qualification précise qu'il convient de lui donner que dans le fait que, malgré la diversité apparente que la différence d'inscriptions, de comptabilité créé à première vue, entre les deux alinéas, l'ensemble de l'art. 12, par l'avantage positif d'une acquisition d'or, par l'avantage négatif de la non-succession aux dettes, — constitue sur le terrain financier, un gain de terrain considérable, par rapport à l'accord du 19 novembre.

3° L'art. 3 de l'accord du 19 novembre stipule, au moins implicitement, le retrait des troupes d'occupation et leur interdit toute ingérence dans les affaires gouvernementales. Or les clauses militaires du traité vont plus loin encore que les clauses domaniales et financières dans la voie du renforcement de l'instrument d'effectivité par l'instrument de stabilité. Tenant compte, en effet de cette différence de nature des deux concepts que nous signalions en disant que la stabilité était l'effectivité avec garantie de durée, les clauses militaires de Tartu ne s'en tiennent pas, comme l'accord Winnig, à écarter un danger déjà existant et incompatible avec l'effectivité d'un ordre étatique, mais opèrent pour l'avenir, en s'attachant à conjurer et à prévenir un danger futur, dont la seule éventualité, constitutive, précisément de cet élément de précarité qui caractérise les personnes imparfaites du droit, serait incompatible avec la stabilité, constitutive de personnalité définitive. C'est à ce titre qu'il convient de mentionner les dispositions suivantes du traité :

a) Neutralisation d'une zone limitrophe, dans laquelle la Russie s'engage pour une période, allant du 42ème jour de la ratification du traité au 1 janvier 1922, à n'entretenir aucune troupe, autre que

les gardes-frontières et les forces de police dont les effectifs sont fixés par une annexe au traité : art. 3, al. 3 du traité.

b) Démilitarisation, à partir du 42ème jour de la ratification du traité, des lacs Peipsi et Pihkva, le plafond des tonnages et armement autorisés étant défini par une annexe au traité : art. 3, 4.

c) Une série, enfin, de ce que le traité qualifie du terme heureux de « garanties militaires » est prévu par l'article 7 qui contient interdiction de tolérer la présence ou le recrutement des forces armées ayant pour but des opérations de guerre contre le territoire de l'autre partie contractante ; l'obligation de désarmer de telles forces : al. 2 et 3 ; engagement de se conformer strictement aux règles de la neutralité, en cas de conflit armé de l'une des H. P. C. avec un tiers ; constitution d'une commission mixte chargée de contrôler l'exécution de ces garanties militaires.

Il convient de noter que la réciprocité est prévue pour chacune des clauses militaires ci-dessus et que certaines — tel l'article 7 — furent surtout avantageuses pour la Russie. Il n'en reste pas moins vrai que les engagements corrélatifs contractés au bénéfice de l'Estonie présentent un intérêt considérable au point de vue de la stabilité.

4° *Clauses douanières.* « Le territoire de l'Estonie, dans ses limites ethnographiques, ne fera plus partie du territoire douanier du Nord-Est », posait l'article 7 de l'accord du 19 novembre. En regard de cette simple reconnaissance d'autonomie douanière l'art. 16, annexe I al. 2 du traité pose le principe d'un traité de commerce, avec clause de la nation la plus favorisée.

5° Ainsi dans chacun des domaines visés par l'accord Winnig, les stipulations du traité de paix accusent une accentuation des avantages, un progrès net sur la situation au point de départ, accentuation et progrès qui sont de nature à confirmer singulièrement la distinction de l'effectivité et de la stabilité que nous nous sommes attachés à faire ressortir. Il n'en va pas autrement des

domaines juridiques, constitutifs au premier chef de l'effectivité d'un ordre étatique, mais sur lesquels l'accord Winnig gardait le silence. La lacune la plus essentielle à combler, étant donné le bond considérable que le traité y accuse par rapport à la situation à la date de l'accession à l'effectivité, est la question de l'assiette territoriale. Celle de l'état estonien, disions-nous, était virtuellement préfigurée, dès avant l'accession à l'effectivité, par le principe ethnologique, dans lequel la conscience nationale semblait voir le fil directeur de la future délimitation dans l'espace de l'ordre étatique à créer. Il semble que l'accord du 19 novembre se range encore (bien qu'implicitement : art. 7 portant délimitation du territoire douanier) à cette même façon de voir. Par contre la loi organique provisoire du 4 juin 1919, postérieure à certains succès militaires, rompt délibérément avec le principe ethnographique, en incorporant unilatéralement, dans son art 2, dans le territoire de la république le « district de Petseri et les cantons (volosti) Petseri, Irboska, Pankovitsi et Labotka », habités notoirement par des populations non-estoniennes et n'ayant jamais figuré dans les réclamations irrédentistes traditionnelles estoniennes. « La délimitation définitive des frontières communes de l'Estonie avec les états limitrophes, ajoutait cependant l'alinéa 2 du même article, sera réglée par la voie d'accords internationaux ». C'était admettre implicitement une différence entre une assiette ethnographique que le droit à la sécession, reconnu en droit international comme une conséquence du principe des nationalités, pouvait justifier par une voie extra-contractuelle d'une part, et d'autre part — un titre, incontestable, en fait, mais ne basé sur rien, en droit, si ce n'est sur les notions politiques de la frontière stratégique ou du droit de conquête. Or, cette façon de procéder fut admise contractuellement par l'état qui en était lésé, puisque, par l'article 3 du traité de Tartu, la Russie reconnaissait la souveraineté estonienne sur les territoires sus-mentionnés. Il s'agit incontestablement dans le cas du district de Petseri d'une annexion, c'est-à-dire de ce procédé, d'ailleurs parfaitement admis par le droit inter-

national européen antérieur à l'article 10 du Pacte, qui opère transfert de souveraineté territoriale, en vertu d'un mutuel consentement de deux personnes de droit des gens, par opposition à la sécession où la source du transfert n'est pas contractuelle, quoique juridiquement tout aussi valable. En voyant un acte annexioniste dans l'incorporation de Petseri, nous restons en conformité avec ce que nous disions de l'accession de l'Estonie à la personnalité internationale dès avant la conclusion du traité de paix. Apte à contracter, elle l'était également à acquérir par contrat, c'est à dire annexer et à adjoindre à un territoire métropolitain d'origine ethnographique et de source sécessionniste une autre portion de territoire à un titre juridique différent. La victoire militaire devait être, avons nous dit, ce fait essentiel, auquel devait, dans le cas estonien, s'attacher la conséquence juridique de stabilité et de pleine personnalité. Il n'était que logique, dans ces conditions, que l'on cherchât à consolider, en l'homologuant contractuellement, une possession détenue à titre précaire du fait d'une conquête militaire. Il n'y a là qu'une nouvelle manifestation de cette évolution ascensionniste du précaire au consolidé que nous nous sommes attachés à relever dans les domaines divers que nous avons passés en revue dans le but de faire apparaître l'imperceptible glissement de l'effectivité d'un ordre étatique vers une stabilité dans le temps, avec l'effet juridique de la plénitude de la personnalité qui y est attachée. Les clauses territoriales du traité de Tartu ne sont pas moins significatives, à cet égard, que les clauses que nous avons jusqu'ici examinées. Mais peut-être l'annexion de Petseri par un état qui, quelques mois auparavant, était lui même menacé d'une annexion à peine déguisée, contient-elle cet autre enseignement, aussi précieux pour le juriste que pour l'historien, de renversement brusque d'une situation de droit, renversements dont l'histoire juridique de l'Estonie présente quelques exemples intéressants, comme celui que nous avons vu en matière d'intervention, où subissant elle-même l'intervention de plusieurs puissances

ces étrangères, elle se livrait à son tour à un acte d'intervention en Lettonie.

Ainsi, clauses territoriales, militaires, économiques du traité de Tartu viennent parfaire le statut existant à la date de l'accession à l'effectivité et lui adjoindre cet élément de durée qui la convertit en stabilité. L'ensemble de l'état de fait qui se dégage de l'intégration de chacune de ces consolidations particulières constitue précisément cette donnée objective dont l'acquisition de la pleine personnalité est la traduction juridique et qui est la stabilité d'un ordre étatique. C'est pour cela que le procédé de l'énumération nous avait paru plus propre à faire apparaître la nature objective de stabilité, qui est la somme de plusieurs états de fait, se réalisant dans des domaines divers de l'activité étatique et dont l'intégration donne le phénomène « stabilité », que le procédé inverse qui, partant d'une proclamation globale et gratuite de l'acquisition de la stabilité, ne remonterait qu'ensuite aux divers statuts particuliers. Ce fut pourtant la méthode suivie par les rédacteurs du Traité de Tartu, qui commence par poser, dans son article 2 que « la Russie, fidèle au principe, proclamé par elle, du droit de tous les peuples à une auto-détermination pouvant aller jusqu'à la séparation complète de l'état dont ils font partie, reconnaît, sans conditions, l'indépendance de l'état estonien et renonce, volontairement et pour toujours, à tous les droits de souveraineté qui avaient pu lui appartenir, vis-à-vis du peuple et du territoire estoniens en vertu de l'ordre étatique antérieur ou de traités internationaux, déclarés caducs dans la mesure où ils ne sont pas compatibles avec les dispositions qui précèdent ». Il importe de bien préciser que cet article, malgré son allure de texte général et de déclaration de principe qu'il présente au premier abord, non seulement ne constitue pas, par rapport à chacune des stabilités spéciales que réalise le corps du traité, une culminante et une synthèse que l'on serait en droit d'y chercher, mais encore n'énonce que des vérités acquises dès avant sa rédaction et qu'il se borne à entériner. Reprenons chacune de ces deux assertions.

En ce qui concerne tout d'abord, une constatation d'ensemble du fait « stabilité », désormais acquis à l'ordre étatique estonien, — on la chercherait en vain dans chacune des trois dispositions que contient ce texte : légitimation de sécession, reconnaissance, transfert de souveraineté. La stabilité, avons-nous dit, est la réponse à la question de savoir si un ordre étatique établi possède ou ne possède pas une garantie de durée. Seul un examen de fait des conditions qui prévalent dans chacun des domaines divers de l'activité étatique peut fournir une réponse à cette question. C'est à ce souci qu'avait correspondu notre examen des diverses clauses du traité et de la garantie réelle de durée qu'elles assuraient à l'Estonie. Il ne semble pas qu'un texte qui ne renferme qu'une prise de position politique puisse être considéré comme une réponse globale à une question dont la solution ne saurait être qu'une intégrante de chacune des affirmatives particulières que seule une série d'investigations spéciales permettrait d'obtenir successivement. Dans ces conditions, et en nous rappelant de ce qui a été dit de la substitution de l'état de guerre à la précarité *causa pacis* qui s'était opérée dans le vice de précarité de l'état estonien, il semble que la seule affirmation globale de stabilité pourrait être la constatation de la levée, également globale, de la précarité, en d'autres termes — la constatation de la cessation des hostilités. C'est dans la mesure où un texte contiendrait cette constatation essentielle qu'il pourrait être considéré comme un résumé de l'ensemble des clauses assurant une garantie de durée aux diverses branches de l'activité étatique, puisqu'il lèverait cet élément de précarité, commun à chacune d'elles, qui est la menace permanente, impliquée par l'état de guerre. Or, l'article 1 du traité répond justement à ce souci et il est d'excellente méthode qu'il fût placé en tête du traité. Il est essentiel de souligner, en effet, que ce document n'a de valeur réelle au point de vue de la formation de l'état estonien qu'en tant qu'il est un traité de *paix*, dans ce sens étroit du terme qui évoque l'idée de la cessation des hostilités, c'est à dire de la levée de la précarité *causa belli*, c'est à dire

de l'avènement de la stabilité, c'est à dire de l'accession à la pleine responsabilité que cette levée et cet avènement impliquent.

Quant à l'article 2 qu'il faut se garder de considérer comme le texte central de l'instrument de Tartu, non seulement son intérêt est nul au point de vue essentiel que nous venons de dégager, mais encore, avons-nous dit, il n'apporte rien de nouveau dans les dispositions de principe qu'il contient et que nous allons reprendre brièvement.

1° « La Russie, dit le texte, partant du principe, par elle proclamé, du droit de tous les peuples à disposer d'eux-mêmes jusque et y compris séparation complète... » Il y a là confirmation d'un texte que nous connaissons déjà : le décret Staline du 2 novembre 1917 et qui contient un principe de droit constitutionnel et d'usage interne. La prétention d'une légitimation internationale de la sécession n'est sans doute pas irrecevable, mais elle est inutile. Le droit de sécession étant inscrit dans le droit international, un acquiescement individuel de l'une des personnes de ce droit ne saurait influencer ni dans un sens, ni dans l'autre sur la solidité des assises de cette règle positive. Bien loin d'être considérée comme ayant joué le rôle d'une source de droit des gens, la législation nationale russe n'avait fait, au contraire, dans le décret Staline qu'introduire sur son territoire une norme supra-étatique d'ores et déjà acquise.

2° « La Russie, poursuit l'article, reconnaît, sans conditions, l'indépendance de l'état estonien. » Nous rencontrons là, pour la première fois au cours de cette étude, cet instrument que, sous les réserves de terminologie, nous n'avons jusqu'ici mentionné que pour le différencier d'avec la reconnaissance de l'état *nasciturus* : c'est à dire la reconnaissance dite de jure. Nous ne proposons pas de reprendre à cette place ni la critique du terme, ni la définition juridique de la chose, définition préfigurée, *a contrario*, par les développements que nous avons consacrés à la reconnaissance de facto. Il résulte de l'opinion que nous avons défendue au cours de cette étude et qui dévolue la vertu attributive de pleine personna-

lité à la seule adjonction du facteur de stabilité à une personnalité précaire antérieurement acquise, que la reconnaissance de la pleine personnalité, dite reconnaissance de jure, ne saurait, à notre avis, et contrairement à la reconnaissance de facto qui, elle, exerçait conjointement avec l'élément de fait de l'effectivité, une vertu constitutive de la personnalité imparfaite, qu'être simplement déclarative de la naissance d'une personne du droit des gens. Nous renvoyons, pour ce qui touche les raisons que nous avons eues de nous ranger à cette façon de voir, à la partie préliminaire de cette étude et nous voyons dans l'alinéa 2 de l'article 2 de la paix de Tartu une première occasion de mettre en pratique la prise de position à laquelle notre raisonnement nous avait fait alors aboutir. Nous considérons donc que cet alinéa n'a, au point de vue de l'acquisition de la pleine personnalité par l'Estonie, que la valeur d'un entérinement, par rapport au corps du traité de paix qui réalise, en fait, la stabilité de l'ordre étatique estonien, seule constitutive de sa pleine personnalité.

3° Il convient d'attribuer le même caractère subsidiaire et déclaratif à la dernière disposition de l'art. 2 qui vise l'abandon, par la Russie, de sa souveraineté sur le territoire et le peuple estonien. La qualité de destinataire des normes de droit international, qui est la personnalité de ce droit international, est, en effet, la seule notion qui interesse directement cette étude. Elle prime, à tel point le concept de souveraineté, que la sécession, génératrice au premier chef d'un conflit de souveraineté n'en est pas moins considérée en droit international comme une source légale de personnalité. Le conflit de souveraineté ne saurait en aucun cas être un obstacle à l'apparition de personnalité nouvelle et si nous signalions, dans l'histoire de la formation de l'Etat estonien national et celle de l'Etat-Uni, cette période de vacances de souveraineté qui s'étendait entre les traités de Brest-Litovsk et de Berlin et la répudiation de ces traités par la Russie, c'était simplement pour mentionner une possibilité théorique d'une apparition de personnalité compatible avec le respect de la souveraineté, mais pas du tout pour dire

que le conflit fût un obstacle à cette apparition ou la vacance de souveraineté — sa condition nécessaire. Dès lors et puisqu'il est acquis qu'un conflit de souveraineté ne saurait en rien empêcher la formation d'une personnalité qui suit ses règles propres, la cessation de ce conflit, par abandon, par l'une des parties de l'une des prétentions inconciliables et rivales, ne peut pas davantage influencer sur une personnalité déjà acquise malgré ce conflit, ni la légitimer. Dans ces conditions, l'abandon de ses droits de souveraineté par la Russie par l'art. 2 du traité de paix est un geste purement politique ne pouvant avoir la moindre portée juridique.

Notre examen du Traité de Tartu qui visait à faire ressortir l'importance — au point de vue auquel cet instrument sert aux besoins de notre démonstration — des articles réalisant pratiquement la stabilité de l'ordre de contrainte de l'Estonie et à ramener à leur juste proportion les clauses déclaratives et se bornant à prendre acte des résultats juridiquement acquis avant le traité, — peut prendre fin avec la constatation de l'accession de l'Estonie à la stabilité et à la pleine et définitive personnalité du droit des gens. C'est là le seul, mais important rôle, dévolu au traité de Tartu dans l'histoire de la formation internationale de l'état estonien. Aussi glisserons-nous sur les autres stipulations du traité qui ne présentent, au point de vue particulier qui nous occupe, qu'un intérêt secondaire, avec moins d'hésitation encore que sur l'article 2, dont la démonstration d'inutilité comportait, au moins, l'intérêt méthodologique d'étayer, *a contrario*, celui qui s'attachait aux clauses constitutives de stabilité.

Notre chapitre sur l'accession à la stabilité n'est cependant pas entièrement épuisé par l'examen du Traité de Tartu. A titre de prolongement de ses clauses, il convient de mentionner, à cette place, un autre accord international, qui n'appelle du reste aucun commentaire, mais qui doit être cité à la suite des clauses réalisant la stabilité. Nous avons en vue la Convention esto-lettonne portant délimitation des territoires des deux signataires. Cet instrument qui, dans l'histoire de la formation définitive de l'assiette territoriale de

l'Estonie, suit logiquement les clauses territoriales de Tartu, a été signé à Riga le 19 octobre 1920. (1)

(1) Le tracé adopté par cette convention est celui qui fut proposé, les 1-3 juillet 1920, par une commission d'arbitrage, nommée en exécution de la Convention de Valk du 22 mars précédent. L'accord n'ayant pu se faire entre les membres estoniens et lettons de cette commission, le tracé de frontières, plus tard adopté par les deux états dans la convention de Riga, tire son origine de pouvoir départageant du super-arbitre tiers.

CHAPITRE II.

LES RECONNAISSANCES DITES DE JURE

L'accession de l'Estonie à la stabilité et à la pleine et irrévocable personnalité du droit des gens qui en est la conséquence, devraient logiquement marquer le terme de notre étude. Deux questions s'imposent, cependant, encore à notre attention : celle des entérinements internationaux de cette accession et celle du contenu précis de ce que nous avons convenu d'appeler la pleine personnalité du droit des gens.

Homologations internationales, tout d'abord. Nous avons eu l'occasion, au cours de cette étude, d'insister à plusieurs reprises sur la nature purement déclarative de la reconnaissance dite de jure. Nous n'avons donc pas l'intention de reprendre, dans ce chapitre, le débat théorique dont la solution avait déjà été donnée. La reconnaissance nous est apparue, en effet, comme indifférente, au point de vue de l'acquisition de la pleine personnalité et sans autre valeur que celle d'une confirmation formelle du fait de cette personnalité. Comme le dit excellemment M. Kaasik, dans son livre sur le contrôle en droit international (1), l'efficacité du pouvoir nouveau étant le titre nécessaire justifiant la répartition nouvelle des compétences, le contrôle de ce facteur de l'efficacité se réalise au moyen de la reconnaissance.

Dans ces conditions, nous n'aurons à présenter dans ce chapitre qu'un aperçu historique des circonstances dans lesquelles sont intervenues les différentes reconnaissances de l'Estonie, ainsi qu'un

(1) Kaasik, *Le Contrôle en Droit International*, Pedone 1933.

examen d'une question particulière qui mérite de retenir l'attention, celle des reconnaissances indirectes et forcées qui résultent, à titre de conséquence, de la reconnaissance collective, impliquée dans l'admission d'un nouveau membre de la S.D.N.

1° *Aperçu historique.* Une première constatation s'impose dès que l'on examine la simple chronologie des diverses reconnaissances, successivement enregistrées par l'Estonie: c'est l'extrême disproportion entre la hâte, mise à la reconnaissance de facto et la lenteur avec laquelle les puissances mêmes qui s'étaient rendues coupables de cette hâte, ont accordé la reconnaissance de jure. Aucun doute qu'un seul et même phénomène n'ait présidé à ces deux anomalies qui fait ainsi apparaître à un double titre le primat du politique dans le domaine de la reconnaissance.

Nous avons eu l'occasion de dire, en parlant des reconnaissances du mois de mai 1918, que l'octroi prématuré de ces reconnaissances était entièrement déterminé par la politique de l'intervention en Russie des P.P.A.A. qui espéraient trouver en Estonie un auxiliaire précieux contre le gouvernement de fait des Soviets. La reconnaissance de l'Estonie apparaissait, dans l'esprit du Conseil Suprême, comme l'un des instruments propres à promouvoir cette politique. Que l'instrument fût, dans ces conditions, subordonné et, au besoin, sacrifié au but, — il n'y a là rien que de logique. Aussi n'y-a-t-il pas lieu de s'étonner que la Conférence de la Paix eût tacitement souscrit à une réponse pleine de réserve et pratiquement négative de l'Amiral Koltchak (gouvernement légal de Russie) à un message du 27 mai 1919 de sa Commission Baltique, dont l'article 5 était ainsi conçu : « dans le cas où la solution des relations entre l'Estonie et la Russie ne serait pas obtenue par voie d'accord, le règlement de ces problèmes se fera en collaboration avec la S.D.N. et, en attendant qu'il soit intervenu, le gouvernement de Russie agréé de reconnaître ces territoires comme autonomes et de se conformer aux relations qui peuvent exister entre les gouvernements de fait de ces territoires et les P.P.A.A. » De sorte que la condition réso-

lutoire de la reconnaissance de mai apparaissait à ces puissances comme une sauvegarde de leur liberté de revenir éventuellement sur le « moyen », dès que le « but » aura été atteint ; elle était, au contraire, pour l'Estonie, une modalité juridique de son statut, inhérente à sa précarité, mais parfaitement susceptible de consolidation, si le sort des armes décidait en ce sens. Le divorce se creuse ainsi entre les deux conceptions qui ne tarde pas à éclater lorsque, par une note en date du 22 janvier 1919, la Conférence de la Paix convoque à l'île de Prinkipo « tout groupe organisé qui exerce ou tend d'exercer une autorité politique ou un contrôle militaire à l'intérieur des frontières de la Russie d'Europe de 1914. » L'Estonie, dans sa réponse, tient à préciser « qu'elle ne se considère en aucune façon comme liée à la Russie et qu'en acceptant l'invitation à l'entrevue du 15 février, elle déclare ne s'y rendre que dans le seul but de conclure la paix avec la République des Soviets et ne se considérerait pas comme liée par aucune décision qui pourrait y être prise à l'égard de son indépendance. » De cette évidente difformité des buts nait fatalement la rupture qui mène à la négociation avec la Russie et aux pourparlers de paix, auxquels nous avons déjà eu l'occasion de dire toute l'opposition des Alliés.

A la signature de la paix ce conflit est, certes, apaisé du fait de la victoire définitive du gouvernement de facto de Russie et de l'abandon, par les Alliés, de la politique de l'intervention (levée du blocus, à la veille du Traité de Tartu). Seulement, si le but individuel de l'Estonie ne constitue plus une gêne pour les puissances de l'Entente, celles-ci ne retirent pas de l'accession de l'Estonie à la personnalité définitive du droit aucun avantage comparable à celui dont les faisait bénéficier, en pleine politique d'intervention et de concordance de leurs intérêts avec ceux de l'Estonie, son admission à la personnalité provisoire par la vertu de la reconnaissance de facto. Aussi, ces puissances se désintéressent-elles de la constatation de cette personnalité et n'accordent-elles la reconnaissance de jure que par une décision du Conseil Suprême,

en date du 21 janvier 1921, soit un an après l'accession de l'Estonie à la stabilité. Il y a dans ce retard un agissement dicté par les mêmes motifs politiques que l'octroi prématuré de la reconnaissance de facto en mai 1918, mais n'ayant certainement pas le même caractère délictuel, même par abstention. C'est que l'octroi prématuré de la reconnaissance de facto avait eu un effet juridique positif, celui de créer une personne imparfaite du droit des gens, tandis que le déni de la reconnaissance de jure, qui ne possède aucune vertu attributive, ne produit pas un effet juridique négatif de refuser la personnalité. Si le résultat positif comportait une qualification délictuelle, il est évident que le résultat négatif manque du contenu même du délit.

2° *La question de l'admission dans la S.D.N.* Le libellé précis de la question que nous nous proposons d'élucider est celui-ci : dans quelle mesure l'admission d'un nouveau membre vaut-elle reconnaissance de celui-ci par les autres membres, soit qu'ils aient voté pour cette admission, soit qu'ils se soient abstenus, voire voté contre ? En d'autres termes et pour le cas précis de l'Estonie : sur les 36 membres ayant voté son admission à la séance du 22 septembre 1921 de la III^{me} Assemblée, 14 seulement l'ayant déjà reconnue antérieurement au vote d'une part ; et, d'autre part, sur les 12 membres absents au vote, 2 seulement étant dans ce même cas (1), — il s'agit de savoir si les 22 membres restants de la 1^{ère} catégorie et les 10 — de la seconde pourront être considérés comme ayant *ipso facto* reconnu l'Estonie.

Il faut ajouter d'ailleurs que le dédoublement de la question, selon qu'il s'agit du membre ayant voté pour ou contre l'admission, n'aura d'intérêt qu'au point de vue de la qualification qu'il faudra donner, dans chacun de ces cas, à la reconnaissance expresse dont ce membre jugera utile de faire suivre le vote de l'admission, mais que, théoriquement, la solution ne comporte pas de distinction et

(1) Pologne et Portugal, reconnaissances de 31 décembre 1920 et 6 février 1921.

la question revient à se demander si admission vaut reconnaissance, puisque la validité même du vote à l'égard des absents ne saurait faire de doutes, en présence de la règle formelle de la majorité des 2/3 posée par l'art. I du Pacte.

Or, la majorité de la doctrine moderne penche vers l'affirmative. Ainsi, M. Le Fur (1) estime que la garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique présente des membres de la S. D. N. (art. 10 du Pacte) implique la reconnaissance de l'état nouvellement admis, par les membres anciens». Lors donc, poursuit M. Le Fur, que la S.D.N. a accepté un état comme un de ses membres, il serait inadmissible que tel de ses membres prétendît individuellement confirmer ou rejeter cette reconnaissance. » M. Scelle (2) voit dans cette conséquence de l'admission une manifestation de la tendance actuelle de la reconnaissance de devenir collective. MM. Schueckling et Wehberg (3) raisonnent d'une manière plus subtile encore : « l'art. 12, al. 1 du Pacte, écrivent ces auteurs, parle de conflits pouvant mener à la rupture. C'est cette rupture que la procédure qu'il institue vise à empêcher. Il en résulte, qu'en dehors d'un conflit visé dans cet article et d'une exécution de l'art. 16, les relations diplomatiques entre membres ne doivent en aucun cas être rompues. Tous les membres doivent donc entrer en relations diplomatiques avec un état nouvellement admis, ce qui signifie bien reconnaissance de jure.» Enfin l'opinion de M. Strupp (4) est également dans le même sens, avec cette remarque, pleine d'intérêt, qu'à son avis, et à la différence de la reconnaissance expresse, celle, résultant de l'admission, cesserait de produire ses effets avec le retrait de la S.D.N.

C'est à la lumière de cette conclusion unanime de la doctrine qu'il convient de statuer sur la nature juridique que possèdent les

(1) Op. cit. p. 325.

(2) Scelle. Le pacte des nations et sa liaison avec le traité de paix, p. 255.

(3) Schuecking und Wehberg. Die Satzung des Völkerbundes.

(3) Strupp, op. cit.

actes de reconnaissance expresse émanant, après le vote de l'Assemblée, des puissances ayant voté l'admission ou de celles qui étaient absentes du vote ou avaient voté contre. Dans le cas de l'Estonie et au 1^{er} janvier 1924, 4 reconnaissances de cette nature sont parvenues de la part des membres de la première catégorie (1) et 2, de la part des membres absents à la séances du 22 septembre 1921 (2). Si le principe de l'équivalence de l'admission et de la reconnaissance ne devait pas être adopté sans réserves et sans qu'il y ait lieu de distinguer entre les membres selon qu'ils avaient voté ou s'étaient abstenus, — il serait permis de se demander si les instruments auxquels il vient d'être fait allusion ne constituent pas une preuve à l'appui d'une opinion contraire et si les membres ayant pris l'initiative de cette formalité supplémentaire n'avaient pas entendu marquer par là — et avec une force particulière, en ce qui concernerait ceux d'entre eux qui s'étaient abstenus de voter l'admission — qu'ils ne se considéraient pas comme liés par le vote de l'admission et ne faisaient remonter leur reconnaissance de l'Estonie qu'à la manifestation expresse et spéciale de leur volonté. Celle-ci serait, ainsi, dans le premier cas, une prétention à « confirmer » la reconnaissance collective qui paraît inadmissible à M. Le Fur, dans le second cas — une reconnaissance individuelle et indépendante de celle, impliquée dans le vote de la majorité de l'Assemblée.

Or, la lecture de ces instruments dément une telle interprétation et, se rangeant à l'opinion de la doctrine, ces documents lui apportent, dans deux cas pouvant également prêter au doute, une adhésion de la pratique diplomatique qu'il peut ne pas être intéressant de relever.

La note du gouvernement hellénique (membre de la 1^{ère} catégorie ayant voté l'admission) ruine entièrement la version d'une confirmation, puisque, se gardant même d'user du terme de reconnais-

(1) Brésil, Bulgarie, Chine et Grèce.

(2) Tchécoslovaquie et Luxembourg.

sance, elle se présente comme une simple exécution du vote de l'Assemblée (1).

Quant à la note du Ministre des Affaires Etrangères de Tchécoslovaquie (2) qui aurait d'autant plus aisément pu se ranger à la conception individuelle de la reconnaissance que la Tchécoslovaquie n'avait pas pris part au vote du 22 septembre, elle confirme avec plus de force encore le principe de la reconnaissance impliquée dans l'admission, puisqu'elle débute par le considérant suivant :

« Vu la résolution de l'Assemblée de la S.D.N., en date du 22 septembre 1921, par laquelle l'Estonie a été admise dans la S.D.N., j'ai l'honneur de faire part à Votre Excellence que le gouvernement de la République Tchécoslovaque..., a décidé de reconnaître officiellement l'état estonien comme état libre et indépendant. »

Il convient de décider, dans ces conditions, que les 6 instruments de reconnaissance, dont la nature pouvait paraître douteuse, ont indistinctement le caractère de simple homologation d'une reconnaissance juridiquement intervenue du seul fait qu'une majorité des 2/3 a été acquise à l'Assemblée à une demande d'admission. Si l'on se remémore ce qui a été dit du caractère essentiellement déclaratif de toute reconnaissance de jure, ces instruments ne laisseront pas de présenter ce caractère original d'être déclaratifs d'un acte simplement déclaratif lui-même.

Il est permis de se demander quelle peut être, dans ces conditions, l'utilité de tels instruments qui ajoutent aussi peu à la reconnaissance que la reconnaissance ajoute à la personnalité. L'opinion citée plus haut, de M. Strupp répond, dans une certaine mesure, à cette question. En effet, la révocation d'une reconnaissance simplement implicite par le retrait de la S. D. N. et ce fait que

(1) Ministère des Affaires Etrangères de Grèce, n° 4545, du 19/23 mai 1922.

(2) Du 5 janvier 1922, n° 4772/21. ,

le Brésil, comme la Grèce, avait eu soin de faire suivre sa participation au vote par une reconnaissance expresse de l'Estonie pourraient constituer une illustration pratique de l'utilité de cette dernière formalité : il est permis de soutenir que, grâce à cette précaution, la reconnaissance de l'Estonie par le Brésil fut maintenue, malgré le retrait de cette dernière puissance de l'organisme de Genève.

* * *

La règle que l'admission vaut reconnaissance permet de considérer comme peu conforme aux règles du droit international le rapport de la 5ème Commission de l'Assemblée de 1920 et la résolution de cette Assemblée, recommandant le rejet et rejetant la première demande d'admission de l'Estonie. Il résulte du caractère déclaratif et dû de la reconnaissance qu'elle ne saurait être refusée à un état jouissant déjà, juridiquement, de la personnalité du droit des gens, comme c'était le cas de l'Estonie après le Traité de Tartu. Or, si l'admission vaut reconnaissance, le déni de l'une vaut déni de l'autre. On ne peut, par contre, qu'approuver les termes dans lesquels était conçue la lettre, adressée le 16 novembre 1920, par le délégué plénipotentiaire de l'Estonie à la 2ème Assemblée aux diverses délégations des membres et dans laquelle, tout en sollicitant un vote favorable à l'admission, il prenait soin de préciser que « selon le droit international la reconnaissance n'était pas indispensable pour qu'un état existe » et se bornait à relever, à l'appui de la demande d'admission, les seuls inconvénients pratiques résultant de la non-reconnaissance.

* * *

L'admission dans la S. D. N. fut suivie, pour l'Estonie, par la reconnaissance par plusieurs personnes de droit international, non membres de la Ligue : le Saint-Siège, 10 octobre 1921 ; Etats-Unis, 28 juillet 1922 ; Turquie, 23 janvier 1924.

CHAPITRE. III

LIMITATIONS A LA PLEINE PERSONNALITE

Si l'on excepte les limitations de souveraineté résultant de la qualité de membre de la S. D. N. et dont nous avons vu un exemple dans la reconnaissance obligatoire, impliquée dans le vote de l'admission, il semble que les limitations à la souveraineté absolue des Etats procèdent de deux sources distinctes. Il y a, d'une part, celles qui résultent de la définition même de la personnalité en droit international et s'imposent à tous les Etats du simple fait de l'accession à la qualité de membre de la communauté internationale. Ce sont des limitations générales, universelles, inhérentes à l'acceptation du droit international comme loi régissant les rapports internationaux. Le principe de l'extradition, par opposition à un droit d'asile absolu, le droit de libre commerce, par opposition à l'intercourse coloniale ou au monopole du cabotage, l'introduction, sur le sol national, d'une loi étrangère, en tant que solution de conflit s'imposant à un droit international privé national, l'usage de l'ordre alphabétique, tempéré par l'alternat, par opposition au droit de préséance, l'usage d'une langue diplomatique, — constituent quelques exemples de ces limitations générales.

A côté de cela, il existe, en droit international, des limitations de souveraineté particulières à un état et résultant, pour lui, d'engagements librement consentis.

Etudier, à propos de l'Estonie, l'application de chacune de ces limitations constituerait, d'une part, un pléonasme évident, puisque son accession à la personnalité du droit de gens comporte *ipso facto* acceptation des limitations générales, et équivaldrait,

d'autre part et en ce qui concerne les limitations contractuelles, à un essai d'histoire diplomatique complète de ce pays. Mais, si le libellé de notre sujet limite notre investigation historique à la seule indépendance de l'Estonie, il impose, parcontre, l'examen de celles des limitations de souveraineté, avec lesquelles l'Estonie a émergé du néant international, qui sont des servitudes pesant sur sa souveraineté en raison même des modalités de sa naissance et que l'on serait tenté de qualifier de congénitales. Il est clair que l'examen de ces servitudes inhérentes à la formation même de l'Etat estonien entre nécessairement dans le cadre de cette étude, bien que le développement ultérieur de ces questions, dont les origines remontent à l'époque de l'indépendance, soit projeté au-delà de l'époque de l'accession de l'Estonie à la personnalité et nous oblige, par conséquent, à dépasser, en apparence, ce terme chronologique que pose à nos recherches le libellé strictement entendu de notre sujet.

Or, de ces servitudes congénitales, ayant leurs racines profondes dans les origines mêmes de l'Etat estonien, nous croyons en apercevoir au moins cinq dont l'apparition coïncide avec celle de la personnalité et fait corps avec elle, les deux premières étant de nature générale, les autres de source conventionnelle. Dans la première catégorie, nous voyons se poser le problème de la succession aux dettes qui porte la trace de l'origine séparatiste de l'Etat estonien et celui de la protection internationale du droit de propriété, ouvert par la réforme agraire estonienne que l'on peut à bon droit considérer comme une assise primordiale de cet Etat et une prémisses économique du fait même de sa création; dans la catégorie des servitudes originelles contractuelles, trois autres questions s'imposent à l'attention du juriste: celle de la limitation de souveraineté résultant d'une formule d'état composé, celle du projet de neutralité perpétuelle, celle de la protection internationale des minorités ethniques.

Une constatation commune à chacune de ces *capitis diminutiones*: disproportion extrême entre l'importance du contenu de la ser-

vitute, à l'état de menace et sa portée insignifiante, à l'état de réalisation; probabilité, certitude même, d'atteintes graves à la souveraineté, au début et, au terme de l'évolution, une souveraineté grevée d'un minimum de charges. A cette évolution des événements — évolution correspondante dans l'attitude de l'Etat estonien, allant de la résignation à de graves incapacités, voire de leur poursuite active, à une irréductible intransigeance, dans l'acceptation de la moindre ingérence internationale. On serait tenté de dire que, dans ce domaine, plus qu'en aucun autre, le phénomène, constant dans l'histoire de la formation de l'Estonie, d'arriver presque contre son gré et sous la pression d'événements exceptionnellement favorables à un résultat dépassant de beaucoup ses revendications premières, soit d'une démonstration particulièrement probante. En effet, si, dans un domaine plus général, nous avons vu une volonté nationale se contentant d'une simple autonomie, puis de la formule fédérale, — passer à un acte de sécession qui a plus l'allure d'un gage pour l'avenir que d'une promesse d'insurrection, se décider ensuite à l'indépendance, tempérée par la solution de la confédération, devenir, après cela, personne du droit des gens sans avoir jamais été insurgé de droit interne, être acculée à une guerre par laquelle une intervention étrangère cherchait à atteindre un état tiers, et devenir, à la suite de tout cela, interventionniste elle-même, victorieuse, annexionniste et personne définitive et irrévocable du droit international, nous n'assistons pas, dans le domaine réduit des limitations de souveraineté à un progrès moins étonnant qui nous mène de menaces réelles de graves limitations de souveraineté et de l'acquiescement anticipé à ces limitations à un bilan modique des charges grevant en fait une souveraineté dont le principe de l'intégralité est jalousement gardé.

Nous retrouverons cette double évolution en examinant successivement chacune des servitudes congénitales qui grèvent, ou ont menacé de grêver, la plénitude de la personnalité de l'Etat estonien.

SUCCESSION AUX DETTES

Le principe même d'une succession proportionnelle de l'état nouveau à la dette publique de l'état ancien ne fait pas plus de doutes, en droit international, en ce qui concerne les disjonctions d'états, qu'il n'en fait dans le cas d'une annexion. La répartition des dettes publiques austro-hongroise et ottomane dans les Traités de Saint-Germain et de Lausanne en est une preuve récente et formelle. Dans ces conditions, rien n'apparaît plus conforme aux exigences du droit que la réserve des droits des ressortissants français vis-à-vis de l'Estonie, telle qu'elle est formulée dans la note française du 13 mai 1918, portant reconnaissance de facto de l'Estonie par la France (1). L'attitude du gouvernement estonien semble avoir rejoint cette façon de voir, au moins dans une première phase de la question. Nous en trouvons des preuves formelles dans des documents tels que l'allocution du chef par interim de la délégation estonienne, prononcée à la séance du 8 mai 1919 de la Commission Baltique de la Conférence de la Paix (2), ou le mémorandum, adressé, le 8 octobre 1919 au Conseil Suprême par les gouvernements d'Azerbeïdjan, Caucase du Nord, Estonie, Géorgie, Kouban, Lettonie, Lithuanie et Ukraine (3).

Or, l'alinéa 2 de l'art. 12 du Traité de Tartu, reprenant une disposition contenue dans l'art. 7 *in fine* du Traité de Berlin du 27 août 1918, vient bouleverser la situation, telle qu'elle résultait *a priori* des règles du droit international et semblait être acceptée par le gouvernement estonien. Ce texte dispose, en effet, que l'Estonie n'assumera aucune part des obligations de la Russie, du

(1) V. *supra*, p. 55, en note.

(2) « Nous voulons et pouvons payer toutes les obligations qui nous incombent comme partie de l'ancien Empire de Russie. »

(3) « Il nous paraît être de l'intérêt des grandes puissances elles-mêmes de soutenir ces nouveaux états qui... se proposent, le plus sincèrement, de trouver une solution satisfaisante pour régler leurs parts respectives des obligations de l'ancienne Russie envers les autres états. »

fait de son appartenance à l'Empire et que « toutes les réclamations des créanciers de la Russie, pour la quote-part incombant à l'Estonie, doivent être exclusivement dirigées contre la Russie ». Le gouvernement estonien prend ainsi possession d'un territoire franc et quitte de toute charge. Nous assistons à un premier exemple de l'évolution historique à laquelle nous faisons plus haut allusion et qui, après avoir fait entrevoir la possibilité d'une servitude, se résout en une situation libre de toute atteinte à la plénitude de la personnalité.

Cette constatation est loin, cependant, d'épuiser le problème que pose l'alinéa 2 de l'art. 12 du Traité de Tartu. Ce texte ne clôture en effet, le débat sur la succession au passif que dans la mesure où l'on peut répondre par l'affirmative à la question de son opposabilité aux tiers. Or, la différence substantielle des solvabilités respectives des deux débiteurs substitués par la disposition exceptionnelle de l'alinéa 2, différence rendue éclatante par le refus délibéré du gouvernement de facto de Russie de reconnaître les dettes du gouvernement légal, attache un intérêt pratique considérable à la question de l'opposabilité.

On peut considérer que, théoriquement, le renversement contractuel de la règle objective de succession, tel qu'il résulte de la substitution du débiteur, opérée par l'alinéa 2, est, à l'égard des tiers, une *res inter alios acta* et, qu'à moins de la procédure spéciale de réconciliation des traités, elle ne saurait enlever, à ces tiers, le bénéfice de droit commun qui est, en la matière, la participation de l'état successeur à la dette publique de l'état démembré.

Ce serait perdre de vue, cependant, que le Traité de Tartu a le caractère, en ce qui touche la Russie, d'un acquiescement à la sécession. Or, si nous n'avons cessé d'insister sur ce fait que la sécession n'a pas besoin d'être ainsi homologuée pour produire ses effets relativement à l'acquisition de la personnalité par le sécessionniste, l'acquiescement de la mère-patrie n'en est pas moins un acte juridique dont les répercussions sur elle-même et sur les tiers sont indéniables. C'est de cet acquiescement que M. Strupp,

on s'en souvient, faisait dériver la nature non-délictuelle d'une reconnaissance prématurée. Or, nous avons eu soin de ne pas prendre position contre la thèse de M. Strupp, en, général, mais de marquer simplement qu'elle était inapplicable au prétendu acquiescement contenu dans le décret Staline, puisqu'aussi bien celui-ci était révoqué par le Traité de Brest-Litovsk, avant même que la reconnaissance que l'on prétendait faire bénéficier de l'exception de légalité de ce décret ne fût intervenue. Il ne s'agissait donc que d'un pur déclinatoire d'espèce, limité à l'acquiescement du décret Staline (1). En revanche, le caractère d'acquiescement à la sécession du Traité de Tartu ne fait pas de doutes. Si ce caractère s'impose aux tiers au point de rendre régulière une reconnaissance prématurée et délictuelle, il n'y a aucune raison qu'il n'eût pareillement pour effet de rendre opposable telle autre disposition qui leur serait moins favorable et que, notamment, le changement de débiteur opéré par l'art. 12, al. 2 ne le fût valablement, à leur égard.

Il apparaît de l'opposabilité aux états tiers du changement du débiteur de la quote-part du passif russe incombant à l'Estonie, changement effectué par le Traité de Tartu par dérogation au droit commun de la succession d'états, que le « bénéfice d'inventaire » dont l'Estonie avait pu se prévaloir à l'encontre des créanciers de la Russie, n'a rien en soi de délictuel et que son dégagement de la charge résultant de la participation à la dette publique de la mère-patrie est conforme aux exigences du droit.

PROTECTION INTERNATIONALE DU DROIT DE PROPRIÉTÉ

Existe-t-il une norme de droit international qui impose à la souveraineté du législateur national le respect du droit de propriété des étrangers et assure à ceux-ci la garantie d'un régime préférentiel, par rapport aux nationaux ? Il va sans dire qu'une telle pro-

(1) Voir *supra*, p. 57.

tection ne vise pas le respect de la propriété *en nature* et ne porte que sur le principe de la contre-valeur. Mais sous cette réserve, que le bon sens commande, la règle « pas d'expropriation, sans une juste indemnité » existe-t-elle en droit international et s'impose-t-elle, sous forme de traitement préférentiel des étrangers, à telle législation nationale qui la méconnaîtrait?

Il semble, qu'en doctrine, l'affirmative soit acquise depuis l'époque, fort reculée, où Vattel s'exprimait, à ce sujet dans les termes suivants :

« Il dépend de chaque société politique d'établir chez elle la communauté des biens, comme a fait Campanella dans la République du Soleil. Les autres ne s'enquièrent pas de ce qu'elle fait à cet égard; ses règlements domestiques ne changent rien aux droits envers les étrangers (1). Il ajoute : « les biens d'un étranger ne cessent pas d'être à lui parce qu'ils sont en pays étranger. Ils font partie des biens de sa nation. Les prétentions du seigneur du territoire seraient contraires au droit de propriété et à ceux de la nation dont ce propriétaire est membre ». (2)

« Ces vues de Vattel, enseigne M. de Lapradelle (3) n'ont fait que se développer par la suite. Un jurisconsulte italien, Fiore, énumère les droits internationaux de l'homme, en y comprenant la liberté et la propriété. Martens compte parmi les droits imprescriptibles de l'homme de droit à la vie, à l'honneur, à la santé, aux biens. A cette universalité des droits de l'individu correspond ce que certains auteurs ont appelé l'indigénat du droit des gens ou la citoyenneté du monde. Dans une consultation célèbre pour les sociétés étrangères d'assurances sur la vie en Italie, vers la fin du XIXe siècle, les jurisconsultes les plus autorisés, de nationalités les plus diverses, disaient que si un état, en organisant son gouvernement intérieur, peut, sans intervention des autres états, enlever à ses nationaux les droits qui sont la base de la civilisation moderne,

(1) « Droit des Gens », livre II, chapitre 7 et 81.

(2) Eod. loco. 8, 109.

(3) Lapradelle Cours.

il n'en est plus de même dans l'ordre international. La plupart des auteurs sont de cet avis. Ce n'est pas seulement une vue doctrinale, mais un principe constant, qui s'affirme dans des termes formels, quoique d'une manière incidente, dans les résolutions de l'Institut de Droit International à sa session de Lausanne de 1927 ».

Le principe que le droit de propriété constitue un droit de l'individu dans l'ordre international paraissant ainsi acquis en droit des gens, quel en est le fondement rationnel ? C'est que le national participe, — au moins dans une démocratie — à l'élaboration de la mesure qui va le frapper ; d'autre part, s'il est frappé dans son intérêt particulier, il retire de ce sacrifice sa part de l'utilité publique que le vote de cette mesure est censé apporter au bien-être général de la communauté. Rien de tel pour l'étranger à qui l'on ne saurait demander de subir une mesure où il n'a pas coopéré, ni d'accepter un sacrifice dont il n'est pas appelé à recueillir le bénéfice. On peut donc considérer que la protection internationale de la propriété, au moyen du traitement préférentiel des étrangers, repose sur des notions de droit naturel d'une très grande simplicité.

La consécration jurisprudentielle de ce principe ne fait, par ailleurs, aucun doute. On cite généralement en ce sens les arrêts de la Cour Permanente de Justice Internationale dans l'affaire de la réquisition des biens des congrégations religieuses au Portugal et dans celle de la confiscation des navires norvégiens, en construction sur les chantiers des Etats-Unis, ainsi que l'avis consultatif n° 6 du 10 septembre 1923, auquel nous aurons l'occasion de revenir et qui consacre la recevabilité du recours contre la violation de la règle de respect international du droit de propriété, non seulement de la part des ressortissants d'un état étranger, mais également de la part des membres d'une minorité nationale de l'état coupable d'une infraction à cette règle. (1)

(1) Recueil des décisions de la C.P.J.I., série D. n° 6, p. 24.

Ceci rappelé, l'existence en droit des gens d'une norme supra-étatique de la protection du droit de propriété se traduit par un conflit entre le droit international et telle législation nationale qui aura méconnu le principe « pas d'expropriation, sans une juste indemnité », conflit qui se résout soit par la mise en jeu de la responsabilité de l'état délinquant vis-à-vis des ressortissants étrangers, (voire des membres de sa propre minorité nationale), lésés par l'application de la législation incriminée, soit par l'acceptation, de la part de cet état, d'une limitation de sa souveraineté et l'octroi aux étrangers d'un statut préférentiel.

Il semble donc que, pour montrer comment la règle du respect international de la propriété peut mener à une limitation de la souveraineté d'un état donné, il faille examiner et résoudre successivement les deux questions suivantes :

1° la législation nationale de cet état a-t-elle porté atteinte au principe supra-étatique du respect de la propriété ;

2° en cas d'affirmative, le conflit, qui en est résulté, entre cette législation et la loi internationale, a-t-il donné lieu à une responsabilité délictuelle de cet état ou bien à une limitation de sa souveraineté, par acceptation de la non-application de cette législation aux étrangers.

C'est ces deux questions que nous proposons d'examiner, à propos de l'Estonie.

Première question : dans quelle mesure la législation estonienne peut-elle être considérée comme ayant enfreint la règle internationale du respect de la propriété ?

Cette règle, avons-nous eu soin de poser, ne saurait se concevoir comme une insaisissabilité absolue des biens en nature et ne vise qu'une obligation, pour l'état procédant à l'expropriation, de remplacer la valeur retirée d'un patrimoine par une valeur égale de remplacement. Dans cette mesure une réforme agraire, dictée, par ailleurs, par un très concevable souci social de multiplier le nombre des propriétaires, n'a rien, en soi, d'attentatoire au principe de la protection internationale de la propriété et la réforme agraire

estonienne, en particulier, semble satisfaire à la condition de la valeur de remplacement, puisque la loi du 10 octobre 1919 (1), après avoir procédé à l'expropriation des terres, pose, dans son article 10, le principe de l'indemnité. Un autre article vient étendre ce principe aux titulaires de droits réels, autres que la propriété, et dépossédés de ces droits, ainsi qu'aux locataires, atteints par la rescision avant terme des baux. Une loi du 5 juin 1925 (2), enfin, complète le principe de l'indemnisation en précisant expressément que les dettes hypothécaires grevant les terres expropriées sont prises à la charge de l'état et que les anciens propriétaires en sont francs et quittes vis-à-vis des créanciers. Il apparaît ainsi, de l'ensemble de ces textes que le principe « pas d'expropriation sans une juste indemnité » fut théoriquement respecté par les lois réalisant la réforme agraire.

Il est permis de se demander si la situation demeura inchangée avec la promulgation du règlement d'administration publique du 5 janvier 1925 (3) et la loi du 5 mars 1926 (4), textes passant à la réalisation du principe posé dans l'article 10 de la loi agraire et réglant, respectivement, le remboursement des créances hypothécaires et le paiement de l'indemnité. Les grandes lignes du régime que ces textes instituent sont les suivantes : l'indemnité est calculée sur une première valeur-base, obtenue en capitalisant au taux de 2,66 % le revenu, en roubles, des terres expropriées, tel qu'il avait été déterminé en 1901 par l'assiette de l'impôt ; de la somme ainsi obtenue sont décomptés :

1) les hypothèques, tombées à la charge de l'état ;									
2) les 40 % s'il s'agit d'un domaine de plus de 9000									
35 %	»	»	»	»	»	»	»	»	8000
.....									
10 %	»	»	»	»	»	»	»	»	3000
5 %	»	»	»	»	»	»	»	»	2000

(1) Texte dans Chambon. La République d'Estonie, p. 229.

(2) Texte dans Kaiv. Seadused ja maarused maareformi alal, p. 103.

(3) Texte dans Kaiv. op cit. p. 108.

(4) Texte dans Chambon, op. cit. p. 236.

Le montant ainsi liquidé en roubles est converti en marks estoniens au taux du change d'octobre 1919, soit à la parité : 1 rouble = 20 marks, et remis aux ayant-droit sous forme de lettres de gage, amortissables en 60 ans. Quant aux créances hypothécaires, leur remboursement est prévu selon le taux pratiqué par les autorités allemandes d'occupation en 1918, de 1 rouble = 1,05 mark. Enfin, ne bénéficient d'aucune indemnité : les terres du domaine privé de l'ancien état russe, celles du ci-devant corps de noblesse, celles ayant appartenu aux individus qui ont pris une part active aux entreprises contre l'indépendance de la République estonienne dans la période entre le 24 février 1918 (deuxième proclamation d'indépendance) au 2 février 1920 (Traité de Tartu).

Il semble que l'on puisse relever, dans le fonctionnement de ce régime au moins trois points incompatibles avec le respect international de la propriété.

1° Le traitement différentiel des expropriés selon l'importance du domaine. Une telle discrimination sur la base de la richesse personnelle et sa formule progressive de l'inégalité paraissent relever d'une inspiration idéologique étrangère aux principes présidant au droit des gens actuel et constitue une méconnaissance de ces principes à un titre qui ne diffère qu'en degré d'une expropriation sans indemnité.

2° D'un autre côté, si l'expropriation sans indemnité des terres domaniales de l'ancien Empire de Russie apparaît comme une simple exécution des clauses du traité de paix avec cette puissance y relatives, celle, en revanche, des terres ayant appartenu aux individus qui ont porté les armes contre l'indépendance de l'Estonie est en contradiction avec le principe de l'insaisissabilité de la propriété ennemie dans la guerre terrestre. (1)

(1) La législation estonienne sur la nationalité ne prévoyant pas un jeu inconditionné du *jus soli*, rien ne permet d'affirmer que ces individus dussent être considérés comme des nationaux et coupables de haute trahison.

3° Enfin, l'application arbitraire, en 1926 de taux de change pratiqués en 1918 (pour les hypothèques) et en 1919 (pour le droit de propriété) a pour conséquence de fausser entièrement le mécanisme de l'indemnisation. Si, en effet, le rouble valait respectivement 1,65 en 1918 et 20, en 1919, sa parité était de 180 au moment où intervenaient le règlement d'administration publique du 5 janvier et la loi du 5 mars, ce qui aboutit, dans la pratique, à ce résultat que les créanciers hypothécaires touchèrent moins d'un centième de leur créance et les propriétaires — environ les 10 %. Or, la protection internationale de la propriété suppose une indemnité juste et équitable. La norme de la valeur internationale du droit de propriété serait vidée de son contenu si une législation nationale aboutissant à une iniquité de fait de cette ampleur pouvait y demeurer conforme, à la faveur d'une proclamation abstraite de principe. L'exigence rationnelle de l'équité, qui est la source de la règle du respect international du droit de propriété, pose elle-même, à son application, des conditions de fonctionnement en dehors desquelles elle cesserait d'exister et il serait vain de la qualifier d'une règle de droit. La condition de l'équivalence du bien de remplacement est, au premier chef, parmi ces conditions. La méconnaître — c'est tourner au dérisoire la règle elle-même. Il nous paraît difficilement contestable que, d'un point de vue strictement juridique, le choix du taux de change de 1919 n'ait eu pour effet de méconnaître cette règle de l'équivalence et faire perdre indirectement au droit de propriété sa valeur internationale.

Par le principe de l'indemnisation discriminatrice et différentielle, l'exclusion des ressortissants ennemis et l'application spoliatrice d'un taux de change périmé, la loi estonienne s'est mise en conflit avec la loi internationale. Cette constatation pose de suite la

Deuxième question : ce conflit s'est-il soldé par une victoire de la loi nationale, engageant une responsabilité délictuelle de l'Estonie, ou bien par celle de la loi internationale, impliquant une limitation de sa souveraineté?

Il semble que les deux solutions aient trouvé place dans l'histoire juridique de l'Estonie et que la limitation de souveraineté, au titre de laquelle l'examen de la protection internationale de la propriété figure dans cette étude, n'ait eu lieu que dans une mesure assez atténuée et au bénéfice d'une seule catégorie d'individus possédant un titre au régime préférentiel : les ressortissants étrangers. Quant à l'autre catégorie, constituée par les membres des minorités nationales, il semble que l'on s'en fût tenu ferme à la loi nationale. Nous allons donc examiner successivement chacune de ces deux solutions.

1° *Victoire de la loi nationale. Responsabilité délictuelle.* La recevabilité, de la part des minorités nationales, d'une prétention au bénéfice du régime préférentiel n'est pas à priori évidente. Ce qui justifiait, en droit naturel, l'admission à ce régime des étrangers était le fait, avons-nous dit, que les étrangers ne participent pas à l'élaboration d'une mesure d'expropriation et ne retirent aucune part du surcroît de bien-être qui en résulte pour la collectivité nationale. Or, pour les minorités nationales ces arguments portent, évidemment, à faux. Cependant la Cour Permanente avait admis la recevabilité d'une telle prétention de leur part, dans un litige qui opposait au gouvernement polonais la minorité allemande de Silésie. C'est que le droit de propriété figure incontestablement parmi les droits individuels qui sont garantis aux minoritaires et une loi qui, sous couleur de texte général, ne distinguant pas entre les races, veindrait frapper, en réalité, les seuls minoritaires, doit tomber sous le coup de la garantie internationale de la protection des minorités. L'avis consultatif n° 6 est formel sur ce point. « Le fait, dit la Cour, que, dans quelques cas isolés, la mesure s'appliquait à des ressortissants polonais, non allemands, ne change rien au fond. Il faut qu'il y ait égalité de fait et pas seulement égalité formelle en droit. Le point fondamental est, qu'en l'espèce, les personnes dont les droits sont actuellement contestés, sont en majorité des Allemands. »

La jurisprudence de la Cour étant bien établie dans ce sens, on constatera, en retournant à la législatoir estonienne, que son cas est rigoureusement analogue à celui de l'avis consultatif n° 6. C'est une vérité d'observation en effet, que la nationalité allemande de l'immense majorité des propriétaires atteints par la réforme agraire. Conformément à la jurisprudence acquise de la C.P.J.I., cette atteinte détournée et indirecte donnait lieu à la mise en jeu de la garantie internationale de la protection des minorités et la législation incriminée se trouvant, d'autre part, en désaccord avec la norme internationale du respect de la propriété, — c'est par le truchement de mécanisme de la protection internationale des *minorités* que la responsabilité délictuelle de l'état estonien du chef de la protection internationale de la *propriété* devait, tout naturellement être mise en jeu.

Effectivement, une pétition fut scumise au Conseil de la S.D.N. par les anciens propriétaires des terres expropriées en vertu de la loi agraire estonienne, concernant le préjudice, causé par cette loi aux mincrités ethniques. (1.) Etant donné l'état de jurisprudence de la Cour, il n'est pas douteux que l'avis consultatif n'eût répondu par l'affirmative et à la recevabilité et quant au fond. Mais la Cour ne fut jamais saisie : guidé par des considérations politiques qu'il n'y a pas lieu, ici, d'apprécier, le Conseil envisagea l'affaire « non pas comme une question de mincrités, mais comme une pure question sociale interne ». La responsabilité délictuelle engagée, à la charge de l'Estonie, par sa législation agraire, ne fut jamais mise en jeu.

2° *Victoire de la loi internationale. Limitation de souveraineté.* C'est la solution qui a, dans une mesure d'ailleurs très atténuée, prévalu en ce qui concerne non les membres des mincrités ethniques, mais les ressortissants des pays étrangers, bénéficiant d'un soutien diplomatique de leurs gouvernements. Le principe d'un traitement préférentiel fut, à leur égard envisagé et, en fait, admis.

(1) Cf. Chambern, op. cit. p. 130.

Un texte législatif (1) autorise, en effet, le gouvernement d'accorder discrétionnairement un traitement préférentiel de fait à des propriétaires dépossédés qu'il désigne. Or, il fut tacitement entendu en pratique que l'usage de ce pouvoir discrétionnaire serait, en premier lieu, réservé aux étrangers. Une situation s'est créée de ce fait qui équivaut à l'existence d'un statut de faveur des étrangers. Ce statut de fait comporte des modalités pratiques assez diverses, allant du versement au comptant de l'indemnité régulièrement payable en 60 annuités, jusqu'à la réattribution de parcelles des terres expropriées, à titre de fermage à vie ou même de bail héréditaire.

Ce régime de fait a trouvé application au bénéfice d'une série de ressortissants étrangers des nationalités les plus diverses, entre autres d'une sujette italienne dont l'acquisition, par mariage, de la nationalité italienne, postérieure au vote de la législation agraire, apporte une contribution intéressante aux exemples, classiques en droit international privé, de naturalisations frauduleuses. Ce régime s'est trouvé, en quelque sorte codifié par un accord conclu, le 19 décembre 1931, entre le gouvernement estonien et 129 ressortissants allemands dépossédés, accord fixant un ensemble de mesures de faveur dont la pratique diplomatique tend à faire ressortir la nature de «traitement le plus favorisé».

FORMULE D'ETAT COMPOSE

Avec l'étude de la limitation de souveraineté résultant de la qualité de membre d'un état composé, le bilan, fort modique, des limitations de souveraineté de l'Estonie s'augmente d'un exemple particulièrement convaincant, dans le sens de la loi générale à cette matière que nous avons cru pouvoir signaler. Nulle part ailleurs, en effet, n'est le contraste aussi saisissant entre la

(1) Loi du 10 octobre 1919, nouvelle 3 des 16 avril 1924-7 janvier 1937, dans Kaiv, op. cit. p. 19.

gravité de la limitation menaçant l'état estonien dans ses origines et sa disparition complète, au terme de l'évolution historique.

Nous ne revenons pas à la solution fédérale qui, de l'aveu de M. Kruus, était celle qui fut, au début, unanimement envisagée par tous les partis politiques (1), ni à celle d'une Confédération d'Etats de Russie qui, historiquement lui succéda et était encore bien vivace dans l'esprit des dirigeants à un moment aussi avancé que le mois de juillet 1918 (2). Il convient, parcontre, d'examiner de près la tendance qui s'était fait jour pendant et après la guerre de Libération, vers une union avec les autres états nouveaux qui avaient surgi sur les rives de la Baltique, tendance dont il faudra se demander si elle peut être considérée comme participant d'une formule d'état composé, avec la limitation de souveraineté que celle-ci comporte, ou bien, si elle ne constitue, au contraire, qu'un mouvement purement politique, dénué de toute conséquence juridiquement intéressante. Il convient, pour répondre à cette question, de passer en revue les diverses manifestations pratiques de la tendance unioniste et de rechercher, à propos de chacune d'elles, la mesure dans laquelle elle entraîne la conséquence de droit d'une limitation de souveraineté.

1° L'idée d'une Ligue Baltique apparaît, pour la première fois dans un mémorandum Piip-Pusta du mois de novembre 1918 (3). La compétence des organes communs est ramenée, dans ce projet, à une gestion coordonnée des intérêts que posent le problème de la défense nationale des membres de la Ligue ou la nécessité d'une mise à l'unisson de leurs politiques étrangères. Il serait vain de chercher dans ce projet une atteinte quelconque au principe de la souveraineté absolue des membres. Il s'en défend, d'ailleurs, lui-même, en déclarant expressément: «le respect de l'indépendance politique des membres est à la base même de la Ligue qui

(1) V. supra, p...

(2) V. supra, p... ; cf. aussi, Piip, op. cit. p. 294.

(3) Dans Piip, op. cit. p. 330.

ne saurait, pour cette raison, être considérée ni comme une fédération, ni comme une confédération, mais simplement comme un certain mode de coopération».

2° et 3°. En ce qui concerne les conventions esto-finnoise du 23 décembre 1918 et esto-lettonne du 18 février 1919, nous avons eu l'occasion d'exposer les raisons pour lesquelles il convenait de dénier à ces instruments le caractère d'actes inter-étatiques impliquant, de part et d'autre, une aptitude de contracter et une reconnaissance réciproque de cette aptitude. Ne constituant même pas une alliance, ces actes ne sauraient, à plus forte raison, être considérés comme entraînant la moindre aliénation de souveraineté de leurs signataires.

4° De même que les conventions de coopération militaire se présentent comme des manifestations de la solidarité d'armes, sans la moindre part de limitation de souveraineté, de même les préliminaires de paix, débattues en commun entre les Etats baltes aux conférences de Riga du 10 septembre, de Tallinn du 14 et de Tartu des 29 septembre au 4 octobre et 9 novembre 1919, constituent un aspect diplomatique de cette même solidarité, sans impliquer davantage le principe d'aliénation et avec une portée pratique d'ailleurs bien moindre, puisque, si la coopération militaire avait bien été effective, la négociation concertée devait, elle, aboutir à un échec et à une signature de paix séparée par l'Estonie. Il est clair, d'ailleurs, qu'aucun traité n'existant et ne pouvant exister entre les Etats baltes qui ne se reconnaissaient pas réciproquement leurs aptitudes respectives de contracter, cette initiative individuelle ne peut être mise juridiquement à la charge du gouvernement estonien. M. Pusta (2) soutient même que la solidarité diplomatique elle-même n'en fut pas rompue puisqu'au moment où se poursuivaient les pourparlers de paix séparée, l'Estonie se faisait représenter à la Conférence baltique d'Helsinki de

(2) Pusta. « Vers l'Union Baltique », p. 10.

janvier 1920 et s'associait à la Finlande, la Lettonie, et la Pologne pour décider la conclusion d'une convention militaire défensive. Quoiqu'il en soit de la question, pour nous subsidiaire de la sincérité ou de l'efficacité de la solidarité diplomatique balte, cette solidarité ne saurait être retenue au titre de limitation de souveraineté.

5° Il semble que la même solution doive être adoptée en ce qui concerne l'étape, marquante entre toutes, du mouvement unionniste, que fut la Conférence de Bulduri, du mois d'août 1920. L'ordre du jour de la Conférence prévoyait (1) « la conclusion d'une convention militaire défensive, l'examen de très nombreuses questions économiques et financières (politique bancaire commune, clearing-house, etc.), l'unification du système des réseaux ferrés, des postes et des télégraphes, de la navigation. Les législations relatives à la nationalité devaient être également unifiées et des conventions en matière d'extradition, de la propriété littéraire et artistique, conclues. Tout une législation de l'hygiène devait également être discutée, de même que la protection du travail et l'assistance sociale ».

Cependant, la partie essentielle de ce programme et, en fait, la réalisation de l'Union Baltique, demeurèrent inexécutées. Mais, si, au point de vue politique, l'échec de la Conférence de Bulduri peut paraître décevant, un simple coup d'œil sur l'ordre du jour, même augmenté de certains projets votés par la Conférence (telles la création d'une cour permanente d'arbitrage et une clause compromissoire des plus énergiques), suffit pour se convaincre que le succès le plus complet de la Conférence n'eût pas eu pour effet d'effectuer la moindre limitation de la souveraineté des signataires, dans le sens du mot qui nous préoccupe. Echec ou réussite, la Conférence de Bulduri, essentiellement politique dans son programme, est indifférente à l'histoire juridique de l'évolution de la souveraineté estonienne.

(1) Pusta, op. cit. p. 12.

6° Que décider pour la clause baltique, manifestation d'unionisme qui, chronologiquement, s'inscrit à la suite de cette Conférence, puisque, bientôt devenue clause de style, elle apparaît pour la première fois dans le traité du commerce esto-finnois du 29 octobre 1921 ? Il est évident que, si, économiquement toute stipulation douanière préférentielle permanente peut être interprétée comme un prodrome de l'union douanière, la clause baltique, n'apparaît que comme une exception à la clause de la nation la plus favorisée. Agissant en un sens opposé, elle a pour effet d'annihiler le résultat auto-limitatif de la liberté du traitement différentiel, aspect spécifique de la souveraineté, en matière douanière et à laquelle la clause de la nation la plus favorisée constitue une atteinte conventionnelle. Il est clair, dans ces conditions, que bien loin d'agir dans le sens d'une aliénation de souveraineté, la clause baltique produit la conséquence inverse d'en rétablir l'intégralité. Le phénomène qui, à l'observation superficielle, semble s'acheminer vers une limitation de souveraineté, va, en réalité à l'encontre de ce but.

7° Quant à l'accord, signé par l'Estonie, la Finlande, la Pologne et la Lettonie, le 17 mars 1922 à Varsovie, il a un caractère exclusivement politique. Part l'art. 6 de l'accord, les signataires convenaient de soumettre tous leurs différends à une procédure de solution pacifique. Par art. 7, ils prenaient l'engagement d'une assistance mutuelle, en cas d'agression, cependant que par l'art. 2, ils s'engageaient à ne pas conclure d'alliance offensive. Signalons que cet accord, sans intérêt pour le sujet qui nous préoccupe, est, par ailleurs, resté caduc, faute de ratification par la Finlande. (1)

8° Le 1er novembre 1923, deux instruments étaient signés à Riga : un traité d'alliance esto-lettonne et un traité « préliminaire de l'union économique et douanière ». Nous réservons ce dernier à un examen d'ensemble de la question de l'union douanière. Quant à

(1) Püsta. « Le Statut Juridique de la mer Baltique, à partir du XIX^e siècle », cours professé à l'Académie de Droit International.

l'alliance, il n'y a qu'à reprendre, à cette place, ce qui a déjà été dit, à propos de la convention militaire esto-lettonne du 18 février 1919, à savoir qu'une alliance est indifférente, au point de vue de la limitation de souveraineté.

9° En janvier 1925 l'Estonie signait, avec la Pologne, la Finlande et la Lettonie, une convention de conciliation et d'arbitrage obligatoire. Cet instrument soulève la question de savoir dans quelle mesure la clause compromissaire atteint la souveraineté de l'état qui y souscrit. Sans doute est-il difficile de contester qu'il y ait là application de ce que l'on appelle auto-limitation de souveraineté. Mais il est nécessaire de bien marquer, à cette occasion, que le but que nous nous étions proposé dans ce chapitre ne fut pas de rechercher les limitations à sa souveraineté que l'état estonien avait pu s'imposer contractuellement comme n'importe quel membre de la société internationale et que les exigences de la vie internationale rendent universelles et sans originalité, mais celle-là seulement d'entre elles qui sont inhérentes aux circonstances mêmes de sa naissance internationale et pèsent sur sa souveraineté *dès l'origine*, comme la neutralité perpétuelle de la Belgique ou les clauses du Traité de Berlin sur l'égalité des races et des confessions, en ce qui concerne la naissance de l'état roumain. C'est dans la mesure où une formule d'état composé pouvait impliquer, pour l'Estonie, une servitude congénitale de cette nature, que nous nous sommes attachés à en déceler la présence dans les manifestations de la tendance unioniste balte. Or, il est évident que l'arbitrage obligatoire de la convention de 1925 ne comporte pas davantage cet élément de charge originaire que ne le comportait aucune des réalisations, ou essais de réalisation, de l'unionisme balte que nous avons examinés jusqu'ici.

10° Il n'en irait pas de même, si elle avait été réalisée, de l'union douanière esto-lettonne, dont il convient de dire, qu'à la différence de toutes les autres réalisations unionistes, son échec ou sa réussite ne sont pas indifférents, au point de vue juridique. Cette union

aurait comporté, semble-t-il, l'élément de servitude originelle que nous avons vu manquer aux autres manifestations de l'unionisme, réussies ou non. Sans doute se serait-il agi là d'une auto-limitation contractuelle ; mais en raison de ses assises profondes dans la géographie économique des deux pays et de la communauté de leur origine, cette auto-limitation pourrait être considérée, en dépit des quelques années qui en auraient séparé la réalisation d'avec la date de naissance de l'état estonien, comme tirant son origine des faits historiques ayant présidé à cette naissance et comme participant, par conséquent, à ce caractère de charge congénitale que nous avons cherché sans succès dans toutes les précédentes manifestations de l'unionisme balte. Susceptible, de par son contenu juridique même, de présenter le seul exemple tangible de limitation originelle, au même titre que la formule de confédération d'états avec la Russie, l'union esto-lettonne devait cependant rester lettre-morte, comme tant d'autres essais d'unionisme, avec cette notable différence, toutefois qu'en cas de réalisation on se fût trouvé en présence d'une situation juridiquement changée. Or, il n'en fut rien et, si le traité préliminaire à l'union économique et douanière, déjà mentionné, fut suivi, le 5 février 1927, d'un autre traité qui instituait une commission paritaire mixte, chargée de mettre sur pied divers projets de conventions devant pratiquement réaliser l'union, — celle-ci n'en demeure pas moins, aujourd'hui, à l'état de simple projet. (1.)

11° et 12°. Nous ne mentionnons que pour mémoire le traité d'entente et de collaboration entre l'Estonie, la Lettonie et la Lithuanie, signé à Genève le 12 septembre 1934 (2) et le traité esto-letton du 17 février de la même année, complémentaire à celui de 1923 et portant organisation de l'alliance, instituée à cette dernière époque. (3.) Ces deux documents ont un caractère exclusivement

(1) Pusta. « Vers l'Union », p. 20.

(2) Chambon, op. cit. p. 239.

(3) Eod. loco, p. 201 ; texte du Traité, dans S.D.N. Recueil des Traités, t. 62, p. 320.

politique et ne touchent en aucune manière à la matière des limitations de souveraineté.

* * *

Nous constatons ainsi, au terme de cette revue des diverses manifestations de l'unionisme balte, que, de toutes ces initiatives, seules la coopération militaire (2° et 3°), la clause baltique (6°), l'alliance esto-lettonne (8° et 12°), la convention d'arbitrage (9°), et l'entente (11°), — avaient pu être menées à bien. Les échecs, quoique nombreux et regrettables au point de vue politique, ne paraissent pas, cependant, devoir retenir l'attention du juriste. De nature éminemment politique et ne contenant, par définition, aucune limitation de souveraineté, ces initiatives n'étaient pas, dès l'origine, de nature à modifier l'assiette de la personnalité *jure gentium* de l'état estonien. Aussi, à la seule exception du projet de l'union douanière esto-lettonne, l'échec ou la réussite de chacun de ces projets ne modifie en rien la situation, au point de vue de la personnalité des états contractants et la liste des échecs, décevante pour le politicien, est indifférente pour les besoins d'une investigation juridique.

Comment s'en étonner, d'ailleurs, puisque l'examen du contenu précis des formules unionistes envisagées prouve abondamment que la notion de la Ligue Baltique mérite à peine d'être inscrite au nombre des formules d'état composé. Elle ne manie, en effet, que des concepts juridiquement aussi jaloux de la souveraineté des membres et réfractaires à toute idée d'aliénation que ceux d'alliance, de ligue ou d'union. Cependant, si l'Union Baltique se présente comme une de ces « ententes régionales » à l'intérieur de la S.D.N. dont parle l'art. 21 du Pacte, c'est à bon droit que nous avons pu nous demander si elle n'impliquait pas, dans une de ses manifestations, un élément de limitation de souveraineté. N'avait-on pas fait valoir en effet, contre une autre entente régionale de ce genre — l'Union Européenne — que sa création et son fonction-

(1) Cf Le Fur, *op. cit.* p. 321,

nement ne pourraient se réaliser sans de nouvelles restrictions au principe de la souveraineté absolue de l'état? (1.) Une telle restriction nous a paru contenue en puissance dans le projet de l'union douanière esto-lettonne. Mais si l'on met cet exemple à part, l'ensemble de la tendance unioniste apparaît comme fort éloignée de la formule juridique d'état composé. M. Pusta, l'un des promoteurs les plus marquants de l'Union Baltique, l'avoue d'une manière formelle, lorsque, se demandant quelle sera la structure de la future union, il répond «qu'elle ne sera probablement pas ni un état fédéré, ni une confédération d'états, même aussi lâche que l'on puisse imaginer. Elle sera quelque chose de *sui generis*, une sorte de Commonwealth où chaque participant restera autonome et souverain ». (2.)

* * *

L'étude de la formule d'état composé, dans ses répercussions sur la plénitude de la souveraineté de l'Etat estonien, aboutit ainsi à confirmer singulièrement ce que nous avons cru pouvoir poser, au début de ce chapitre, sur le sens général de l'évolution de la personnalité de l'Estonie de la restriction vers la plénitude, puisque de la résignation à la formule fédérale, au point de départ, nous passons à une intégralité de la souveraineté extérieure qu'aucune limitation congénitale, même aussi faible qu'une union douanière, ne vient altérer et qui ne s'engage pas au-delà de la formule politique de l'alliance. Nous allons voir que l'évolution n'a pas été différente, en ce qui concerne l'autre source de charge originelle grevant la souveraineté : la formule de la

NEUTRALITE PERPETUELLE

Le premier document officiel qui traite de la neutralité de l'Estonie est probablement une résolution du 10 janvier 1918 du Conseil National. « La République Estonienne, dit ce document, doit être

(1) Le Fur. Op. cit. p. 321.

(2) Pusta, Statut, p. 70.

déclarée pays neutre et, à cet effet, il convient de réclamer des puissances étrangères des garanties internationales » (1.)

Par la suite, la constance de cette idée dans les préoccupations des dirigeants estoniens ne fait pas de doute. Elle reparait, notamment, dans un discours, prononcé par le délégué estonien à Londres à un dîner anglo-estonien le 4 juillet 1918 et dans sa lettre à M. Balfour, à l'occasion du quatrième anniversaire de l'entrée de la Grande-Bretagne dans la guerre. En 1919, la délégation estonienne demande à être admise à la Conférence de la Paix, afin de « ...soumettre à la Conférence un projet relatif à la reconnaissance par les puissances de la neutralité de la République Estonienne et aux garanties internationales de cette reconnaissance ». Enfin, et à la différence de ce qui s'était passé en matière de la limitation de souveraineté, résultant de l'acceptation d'une formule d'état composé, le projet de neutralité n'est pas abandonné avec l'accession de l'Estonie à la stabilité, puisque dans le traité de paix lui-même l'éventualité de cette solution est réservée et entre même dans un stade de commencement d'exécution par l'adhésion conditionnelle d'une première puissance garante. L'art. 5 du Traité de Tartu dispose, en effet, « qu'au cas d'une reconnaissance internationale de la neutralité de l'Estonie, la Russie s'engage à respecter cette neutralité et à participer aux mesures de sa garantie. »

On sait qu'il en fut de la neutralité perpétuelle comme du projet de solution confédérative et l'évolution des événements n'en permit pas la réalisation. Cependant, alors que pour celle-ci, l'opinion gouvernementale avait suivi l'évolution historique et abandonnant l'acquiescement des origines, se rangea au système de la souveraineté illimitée, l'idée de la neutralité se révéla, au contraire, bien plus vivace et survécut et à sa condamnation par les faits et à la consécration juridique de cette condamnation, telle qu'elle résulte de la souscription aux statuts de la S. D. N. et plus particulièrement à l'art. 16 du Pacte. Elle fut reprise, en effet, lors des pour-

(1) Pusta. « Vers l'Union », p. 22.

parlers du Pacte Oriental et on a tenté, à cette occasion (1) de la mettre en harmonie avec le Pacte, en faisant valoir le précédent de la Suisse et de tels autres membres auxquels une neutralité atténuée, dans le sens d'une dispense des obligations incombant au titre de l'art. 16 avait pu être accordée.

PROTECTION INTERNATIONALE DES MINORITES

Il pourrait sembler, à première vue et en présence d'une législation interne des minorités en Estonie, que le statut de celles-ci, librement octroyé par l'autorité nationale et simplement entériné par la S.D.N., n'implique, en soi, aucune atteinte extérieure à la plénitude de la souveraineté estonienne. En d'autres termes, la protection des minorités ne paraissant pas tirer son origine d'une source supra-nationale, on pourrait ne pas y voir matière à ingérence internationale et à limitation corrélatrice de la souveraineté nationale. Ce serait, cependant, témoigner d'une observation superficielle. La protection internationale des minorités, comme la protection internationale du droit de propriété, est, en effet, moins une question d'organisation qu'une question de garantie ou de contrôle. Il y a là deux aspects du problème qu'il convient de distinguer avec précision. Or, en les examinant successivement, en ce qui touche l'Estonie, on ne manque pas de s'apercevoir que si l'organisation de la protection des minorités garde effectivement, malgré sa consécration internationale, l'empreinte de son origine interne et spontanée, il n'en est pas du tout de même du contrôle de cette protection, dans le fonctionnement duquel il est aisé de reconnaître les caractères d'une charge internationale pesant sur une souveraineté.

1° *Organisation de la protection.* Trois sources distinctes de cette organisation étaient connues en droit international, à l'époque où

(1) Pusta, Statut, p. 73.

le statut des minorités en Estonie allait recevoir l'agrément de la S. D. N. :

- a) traités de minorités : exemple : Pologne.
- b) déclarations unilatérales ayant la nature juridique d'une adhésion à ces traités ; exemple : Lithuanie, Albanie.
- c) élaboration spontanée d'un statut national dont l'organisme international qualifié (Conseil de la S. D. N.) prend ensuite acte ; exemple : Finlande.

On aperçoit immédiatement et la profonde parenté entre les deux premiers modes et la différence considérable qui les sépare du troisième. La source de la législation interne est, en effet, une volonté supra-étatique, dans les deux premiers cas, une souveraineté nationale, dans le troisième. Il est permis, dans les deux premiers cas, de parler d'une véritable charge internationale pesant sur la souveraineté et d'une *capitis diminutio* de la personnalité ; rien de tel n'existe évidemment pas si le statut des minorités avait été spontanément octroyé et subséquemment enregistré à la S. D. N. qui en prend acte.

Aussi fut-ce vers cette dernière solution, plus respectueuse de sa souveraineté, qu'opta, aussitôt le gouvernement estonien. Les milieux de la S. D. N. cherchaient, au contraire, à lui imposer la solution de la déclaration d'adhésion aux traités de minorités. Une longue négociation s'ensuivit qui se termina par la victoire de la thèse du gouvernement estonien. L'art. 1 de la résolution du Conseil du 18 septembre 1923 (1) consacre, en effet, la doctrine de la source nationale du statut des minorités ; il est ainsi conçu :

« Le Conseil de la Société des Nations prend acte des renseignements qui lui ont été fournis sur la situation des minorités de race,

(1) Texte de la résolution dans Villecourt : « La Protection des Minorités dans les pays baltiques et la S.D.N. », thèse Paris, 1925, p. 51.

de langue et de religion en Estonie, par le représentant de l'Estonie dans son rapport du 28 août 1923, et d'après lequel la protection des minorités en Estonie se trouve actuellement assurée par la Constitution estonienne d'une manière conforme aux principes généraux de la protection des minorités ».

2^o *Contrôle de la protection*. En ce qui touche la garantie de ce statut, ainsi octroyé dans un cadre national, le problème reçut une solution moins conforme aux vœux du gouvernement estonien et présentant, en fait, tous les caractères d'une servitude internationale. Non que ce gouvernement s'y fût montré moins jaloux de sa souveraineté. La négociation se place, en effet, à une époque fort éloignée de celle où, incertain de son avenir, il accueillait ou caressait des projets de confédération ou de neutralité perpétuelle. Mais il s'était laissé aller à signer, à la veille de son admission dans l'organisme de Genève, une déclaration, par laquelle il acceptait d'entrer en pourparlers avec le Conseil pour « préciser l'étendue et les détails d'application de ses *obligations internationales* pour la protection des minorités ». Bien qu'on ait prétendu, à propos de cette déclaration du 13 septembre 1921, que l'Estonie fut placée dans l'alternative de la signer et de voir son admission assurée ou de refuser et de compromettre cette admission et que le mot de vice de consentement, agitant le spectre auguste du Traité de Madrid, fût hasardé (1), il n'avait pas paru possible au gouvernement estonien de revenir sur l'engagement ainsi contracté. Il servit donc de monnaie d'échange dans le compromis final entre les négociateurs estoniens et le rapporteur et où, moyennant reconnaissance de la source nationale de l'*organisation* de la protection des minorités, l'Estonie accepta le principe de son *contrôle* international. De là les articles 2 et 3 de la résolution du Conseil du 18 septembre 1923 dont voici la teneur :

« Le Conseil aura le droit de connaître à nouveau du statut des minorités en Estonie dans le cas où celui-ci cesserait d'assurer l'ap-

(1) Villeccurt, eod. loco, p. 94.

plication desdits principes généraux, conformément au vœu de l'Assemblée de la Société des Nations, en date du 15 décembre 1920.

» A cette fin, le Conseil pourra demander au **Gouvernement** estonien de lui fournir les informations qu'il pourrait désirer sur toutes questions relatives à la situation des personnes appartenant aux minorités de race, de langue ou de religion, dont il se trouverait saisi par l'un de ses membres.

» En cas de divergence d'opinion sur des questions de droit ou de fait concernant la présente résolution, cette divergence pourra être déferée, pour avis consultatif, à la Cour Permanente de Justice Internationale. »

Le texte que nous venons de citer constitue bien, à notre avis, une limitation de souveraineté, dans le sens que nous attachions au terme au cours de ce chapitre. Cette limitation nous apparaît, en plus, comme une servitude congénitale, puisqu'elle tire son origine des modalités mêmes de la naissance internationale de l'Estonie et peut être considérée comme une condition de fait de l'admission de l'Estonie dans la S. D. N. Il y a donc là une servitude internationale qui, *mutatis mutandis*, soutient parfaitement la comparaison avec les clauses religieuses de Berlin, entant que condition de l'admission de la Roumanie dans la Société des Etats et charge originale grevant la souveraineté de cet état.

Sans doute est-il paradoxal de constater que le gouvernement estonien qui aurait accueilli avec satisfaction une limitation de souveraineté résultant de la neutralité perpétuelle, par exemple, ne dût en subir une que dans un domaine où précisément il avait manifesté le plus de susceptibilités. Tel est pourtant le bilan de notre investigation sur les charges originelles de la personnalité de l'état estonien : sur les cinq servitudes congénitales essentielles qui se désinaient au début de l'histoire juridique de cet état, nous n'en voyons pratiquement aboutir que deux — le statut préférentiel des étrangers, en matière du droit de propriété et le contrôle international du fonctionnement de la protection des minorités.

Ce contrôle accepté par l'Estonie avec les plus expresses réserves (déclaration du gouvernement estonien faisant corps avec la résolution du Conseil et dans laquelle les conditions et modalités d'une ingérence éventuelle du Conseil sont précisées et restreintes, sans que, pour cela, le principe lui-même de limitation de souveraineté soit altéré) fut mis en jeu, en 1926, par les membres de la minorité allemande atteints par la législation agraire et cela dans les conditions décevantes que nous avons eu l'occasion de rappeler.

VU

Le Président :
DE LAPRADELLE

VU

Le Doyen :
EDGAR ALLIX

VU ET PERMIS
D'IMPRIMER

Le Recteur de l'Académie
de Paris :
ROUSSY

LISTE DES OUVRAGES CITES

- Anzilotti. Cours de Droit International. Trad. fr. Gidel. Sirey 1929.
- Cavaglieri. La situazione giuridica delle stato non riconosciuto, dans *Rivista di Diritto Internazionale* 1932, p. 305.
- Cavaglieri. Cours professé à l'Académie de La Haye. Recueil, t. 26, p. 334.
- Chambon. La République d'Estonie. Paris 1936.
- Dickinson. Recent Recognition cases, dans *American Journal of International Law* 1925.
- Erich. La naissance et la reconnaissance des Etats. Recueil La Haye, t. 13, p. 341.
- Fauchille. Traité de droit international public.
- Heilborn. Grundbegriffe des Voelkerrechts. 1912.
- Hudson. Cases and other materials on international Law. 1929.
- Kaasik. Le contrôle en droit international. Paris 1933.
- Kelsen. Das Problem der Souveraenitaet und die Theorie des Voelkerrechts. 1928.
- Kelsen. Consultation sur la naissance de l'Etat et la formation de sa nationalité, faite à la demande de la République Tchecoslovaque, dans *Revue de Droit International*, 1929, t. 4, p. 613.
- Kelsen. Cours professé à l'Académie de La Haye, recueil t. 42.
- Kruus. Histoire de l'Estonie. Trad. fr. Tolédano et Haendler. 1935.
- Lapradelle. Cours professés à la Faculté de Droit de Paris et au Centre Européen de la Fondation Carnégie.
- Le Fur. Précis de Droit International Public. 1931.
- Léontin. L'indépendance de l'Estonie, dans *Revue d'Histoire de la Guerre Mondiale*, avril 1933.
- Mac Nair. Judicial Recognition of States, dans *British Yearbook of International Law*, 1921-22.
- Martna. L'Estonie, les Estoniens et la question estonienne.
- Piip. Tormine aasta. Tartu 1934.
- Poincaré. Au service de la France ; Victoire et Armistice.
- Politis. Nouvelles tendances du droit international.
- Pusta. Vers l'Union Baltique. 1927.
- Pusta. Cours professé à l'Académie de La Haye. Sirey 1936.

- Sander. Das Factum der Revolution und die Continueitaet der Rechtsordnung, dans Zeitschrift fuer oeffentliches Recht, 1919, fasc. I.
- Scelle. Le pacte des nations et sa liaison avec le traité de paix.
- Schuecking et Wehberg. Die Satzung des Voelkerbundes.
- Strupp. Eléments de Droit International Public universel. 1930.
- Strupp. Woerterbuch des Voelkerrechts und der Diplomatie.
- Vattel. Le droit des gens.
- Verdross. Die Verfassung der Voelkerrechtsgemeinschaft. 1926.
- Villecourt. La protection des minorités dans les pays baltiques et la S. D. N
Thèse. Paris 1925.
-

LISTE DES DOCUMENTS CITES

Les documents dont l'origine n'est pas indiquée proviennent des archives
du Ministère des Affaires Etrangères d'Estonie. 1917-1926.

- | | |
|-----------------|---|
| 1917 12 Avril | Décret du Gouvernement Provisoire de Russie portant création d'un régime d'autonomie. Recueil des lois et ordonnances, édité par le Sénat Dirigeant de Russie ; n° 173, art. 952. |
| 10 Août | Décret portant organisation du régime d'autonomie ; eod. loco. |
| 2 Novembre | Décret du Conseil des Commissaires du Peuple (décret Staline). |
| 28 Novembre | Procès-verbal n° 59 du Conseil National ; annexe 2 (le Conseil se proclame pouvoir suprême). |
| 17 Décembre | Procès-verbal de la séance de la Diète de Livonie (détachement de la Russie). |
| 1918 10 Janvier | Résolution du Conseil National (neutralité perpétuelle) ; dans Pusta, cours professé à l'Académie de La Haye. Sirey 1936. |
| 20 Janvier | Protestation des partis politiques contre la réunion à l'Allemagne des îles estoniennes. |
| 1 Mars | Note du ministre de France à Stockholm (reconnaissance de l'Assemblée Constituante). |
| 3 Mars | Traité de Brest-Litovsk. |
| 12 mars | Lettres du Général commandant en chef les armées d'occupation au chef du gouvernement provisoire. |
| 28 Mars | Allocution du Maréchal de la Noblesse à la séance de la Diète d'Estonie ; procès-verbal. |
| 12 Avril | Protestation des Anciens des cantons estoniens de Livonie, à la Diète Unie de Riga ; dans Martna, L'Estonie, p. 160 |
| 14 Avril | Délégué à Londres à Foreign Office. |
| | Mémorandum Seljamaa (décisions votées à la Diète Unie). |
| 3 Mai | Reconnaissance de facto par la Grande-Bretagne. |
| 13 Mai | Reconnaissance de facto par la France. |
| 13 Juin | Lettre House-Wilson (article 10 du Pacte). |

- 25 Juillet Mémorandum Piip-Simpson (confédération avec la Russie).
- 27 Août Traité de Berlin ; dans M. R. 3, série T. X., page 811.
- Protestation des Estoniens habitant la Russie.
- 22 Septembre Reconnaissance de l'Etat-Uni par l'Allemagne.
- 2 Octobre Demande de reconnaissance au gouvernement légal de Russie d'Ufa.
- Novembre Mémorandum Pusta-Piip (Union baltique) dans Piip, op. cit., p. 330.
- 8 Novembre Procès-verbal de la séance de la Diète Unie (conseil de régence).
- 11 Novembre Armistice de Retondes, dans Le Fur et Chklaver. Recueil de textes.
- 18 Novembre Message radiodiffusé du Comité Exécutif (Annulation des traités de Brest et de Berlin).
- 19 Novembre Accord Winnig.
- 7 Décembre Circulaire de la Délégation Estonienne aux ministres accrédités à Stockholm.
- 8 Décembre Reconnaissance du Gouvernement Anvelt par la Russie.
- 23 Décembre Délégué à Londres à M. Balfour et à l'Ambassadeur des Etats-Unis.
- 23 Décembre Accord avec le Comité de Secours finlandais.
- 26 Décembre Mémorandum de la délégation à Londres.
- 1919 22 Janvier Résolution de la Conférence de la Paix (convocation à Prinkipo).
- 18 Février Convention de coopération militaire avec la Lettonie.
- 27 Mai Message de la Commission Baltique à l'Amiral Koltchak.
- 28 Mai Allocution du chef de la délégation estonienne à la séance de la Commission Baltique.
- 4 Juin Loi organique provisoire.
- 3 Juillet Armistice de Strassenhof.
- 7 Août Lettre Youdenitch-Gough (reconnaissance par le gouvernement légal de Russie).
- 8 Octobre Etats limitrophes au Conseil Suprême (reconnaissance).
- 10 Octobre Loi agraire. Chambon, op. cit., p. 229.
- 17 Décembre Note du Quai d'Orsay (pourparlers de paix avec la Russie).
- 1920 10 Janvier Lettre du Général Sir Hubert Gough au New-Statesman.
- 2 Février Traité de Tartu, dans « Eesti Lepingud Valisriikidega » I.
- 7 Juin Reconnaissance de jure par la Finlande.

- 19 Octobre Convention de Riga (frontière) dans Eesti Lepingud, I.
16 Novembre Circulaire aux délégations à la S. D. N. (admission)
16 Décembre Rapport de la 5e Commission. dans « Dictionnaire de l'Académie Diplomatique Internationale », mot « Estonie ».
31 Décembre Reconnaissance de jure par la Pologne.
1921 26 Janvier Reconnaissance de jure par le Conseil Suprême.
6 Février Reconnaissance de jure par le Portugal.
2 Mars Reconnaissance de jure par la Lettonie.
22 Septembre Admission à la S. D. N.
29 Octobre Traité de Commerce avec la Finlande (clause baltique).
1922 3 Janvier Reconnaissance par la Tchécoslovaquie.
17 Mars Accord politique de Varsovie.
19 Mai Reconnaissance par la Grèce.
1923 10 Septembre Avis consultatif n° 6, dans Recueil des décisions de la C. P. J. I. série D. n° 6, p. 24.
18 Septembre Résolution du Conseil (minorités) ; dans Villecourt, op. cit., p. 31.
1925 23 Mai Arrêt du Tribunal d'Empire d'Allemagne (annulation du Traité de Brest-Litovsk), dans 53 Clunet, 1926, p. 465.
5 Juin Loi agraire, dans Kaiv « Seadused ja määrused maare-formi alal ».
1926 5 Janvier Règlement d'administration publique (créances hypothécaires) ; dans Kaiv, p. 108.
5 Mars Loi sur le paiement de l'indemnité pour les terres expropriées. Chambon, op. cit., p. 236.
1927 5 Février Traité esto-letton d'exécution de l'Union douanière, dans : S. D. N. Recueil des Traités, t. 62, p. 320.
-

